

Analisi della situazione attuale e dei rischi per la Svizzera dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001

Rapporto del Consiglio federale al Parlamento

del 26 giugno 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il rapporto Analisi della situazione attuale e dei rischi per la Svizzera dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 giugno 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Riassunto

I.

Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, con diversi interventi alle Camere numerosi parlamentari e partiti hanno incaricato il Consiglio federale di redigere un'analisi della situazione attuale e dei rischi per la Svizzera. Accanto alla descrizione e alla valutazione della situazione attuale risultava infatti necessario analizzare le nuove forme di minaccia, come il terrorismo moderno, la criminalità ambientale, la cybercriminalità, il contrabbando, le armi e la loro proliferazione nonché la criminalità organizzata, al fine di individuare le lacune esistenti nella loro repressione.

Il presente rapporto di analisi della situazione attuale e dei rischi si riferisce in particolare alle questioni sollevate dalle due mozioni, di uguale denominazione, del Partito radicale-democratico (CN) e Merz (CS) (Ottimizzare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato; 01.3545 e 01.3569), nonché dalle due interpellanze, pure di uguale denominazione, del Partito radicale-democratico (CN) e Fünfschilling (CS) (Valutazione della situazione attuale dopo gli attentati terroristici; 01.3552 e 01.3576). Il testo degli interventi, unitamente ai relativi pareri e risposte del Consiglio federale, sono riprodotti in appendice.

Il presente rapporto contiene una rappresentazione della situazione completa e attuale relativamente alle questioni sollevate con gli interventi parlamentari; indica dove sia necessario agire nella prevenzione e nella repressione del terrorismo, dell'estremismo violento e delle diverse forme di criminalità, tenuto conto dei mutamenti avvenuti nel contesto della nostra politica di sicurezza. Nei tre capitoli principali del rapporto «Analisi della situazione attuale», «Mezzi a disposizione e lacune» e «Misure attuate o previste» verranno presentate, a partire dall'esposizione della situazione attuale che servirà da indice esplicativo, le differenti misure legislative o strumentali già adottate o in corso di attuazione; si rinvierà inoltre a quelle che, a mente del Consiglio federale, dovrebbero essere oggetto di rapporti e proposte separati.

II.

L'analisi della situazione attuale giunge essenzialmente alle seguenti conclusioni: in base a un'analisi attuale degli scopi e dei modi di funzionare delle organizzazioni terroristiche, la probabilità di attentati contro la Svizzera o contro gli Svizzeri quali obiettivi diretti può essere ritenuta in generale remota. Tuttavia, considerati il potenziale e gli intenti delle organizzazioni terroristiche, è sempre possibile che la Svizzera, o i suoi abitanti, siano colpiti da atti terroristici. Le attività terroristiche o con rilevanza estremista in Svizzera non solo costituiscono una minaccia per la sicurezza interna, ma possono anche indurre gli Stati in diretto conflitto con le organizzazioni coinvolte a esercitare una pressione politica sulla Svizzera.

In linea di massima, le ipotesi di rischio formulate nel rapporto sulla sicurezza interna 2000 non devono essere adeguate. Infatti, si sono soprattutto modificati la percezione delle dimensioni della nostra vulnerabilità quale società tecnologica moderna, la valutazione dei tempi necessari alla fase di preparazione e il valore riconosciuto alla cooperazione tra le diverse autorità a livello internazionale e nazionale.

Le economie nazionali altamente sviluppate e con molti collegamenti internazionali offrono tuttavia anche ad altre organizzazioni criminali la possibilità di manifestarsi. Le principali attività della criminalità organizzata sono il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, la corruzione, l'estorsione nonché il riciclaggio del denaro proveniente da tali attività. I possibili collegamenti trasversali tra criminalità organizzata e raggruppamenti terroristici sono fonte di preoccupazione. Sebbene non vi siano indizi del fatto che in Svizzera il crimine organizzato sia arrivato a esercitare una forte influenza sul mondo politico ed economico, si sono tuttavia potute scoprire attività più puntuali delle organizzazioni criminali, tendenti a sfruttare i vantaggi della nostra piazza economica e finanziaria.

III.

Per quanto concerne i mezzi a disposizione e le lacune, si può osservare che la lotta al terrorismo, all'estremismo violento e alla criminalità organizzata, e più in generale il mantenimento della sicurezza interna ed esterna, diviene sempre più un compito che la comunità internazionale deve affrontare congiuntamente ed esige un esame di fondo delle nuove forme di collaborazione in seno alla Confederazione e ai Cantoni nonché con le autorità straniere e le organizzazioni internazionali.

L'adeguato rafforzamento dei mezzi del servizio di informazione e della polizia e lo sviluppo delle competenze necessarie alla lotta contro le nuove minacce richiedono un certo tempo e dovrebbero perciò essere intrapresi rapidamente. Gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 hanno evidenziato le lacune legislative già precedentemente rilevate nell'ambito dell'acquisizione preventiva di informazioni e della loro elaborazione. Assume anche un'importanza sempre crescente la protezione delle rappresentanze diplomatiche e delle organizzazioni e conferenze internazionali.

Considerate le implicazioni internazionali, la Svizzera non solo ha il dovere di dotarsi di una protezione personale effettiva ed efficace, bensì ha anche una corresponsabilità che oltrepassa i confini nazionali e quindi necessita di cooperazione. La collaborazione in seno alle comunità internazionali dell'ONU e del partenariato euro-atlantico nonché in seno agli organi per il controllo degli armamenti rappresenta la colonna portante di questa cooperazione. Le misure unilaterali, quali l'«US Patriot Act», non hanno effetti diretti sulla Svizzera, grazie alla legislazione attuale e alla nostra disponibilità a cooperare. Gli sforzi dell'Unione europea mirano a creare uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà attraverso il potenziamento della protezione delle frontiere esterne, l'armonizzazione su scala europea della politica d'asilo nonché la costituzione di un'organizzazione di polizia europea (Europol). La Svizzera è esclusa da questi sforzi.

IV.

Dalle lacune constatate derivano le misure che la Svizzera dovrà prossimamente intraprendere o che sono già in fase di attuazione, nei seguenti importanti settori:

in applicazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, sono stati congelati importanti valori patrimoniali. Sono stati intensificati lo scambio di informazioni e l'assistenza giudiziaria con autorità straniere. La «Task Force Terror USA», appositamente istituita in seno all'Ufficio federale di polizia, sta effettuando numerosi accertamenti nell'ambito di indagini preliminari. Inoltre, sono state adottate misure urgenti per la protezione della popolazione (misure ABC), delle rappresentanze diplomatiche e dell'aviazione;

per colmare determinate lacune legislative, già il 7 novembre 2001 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza che vieta il gruppo «Al Qaida» e le organizzazioni associate, decidendo nel contempo di ratificare rapidamente e realizzare la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo nonché la Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici con esplosivo. Seguirà poi, come conseguenza, la revisione del diritto penale, che introduce una nuova norma penale di ordine generale sul terrorismo nonché una norma penale autonoma sul finanziamento del terrorismo, e l'adeguamento di ulteriori leggi federali. Altri lavori legislativi e altri progetti (come p. es. la lotta alla criminalità in Internet o l'istituzione del servizio di coordinamento tratta e traffico di esseri umani) si prefiggono in particolare di intensificare la collaborazione nazionale e internazionale nell'ambito della lotta alla criminalità comune. Questo retroscena contribuisce ad attualizzare e valorizzare le trattative in corso tra Svizzera e Unione europea per una più intensa collaborazione con gli Stati membri dei trattati di Schengen e di Dublino;

inoltre, nell'ambito dell'esame già avviato della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), saranno approfondite le possibilità dell'acquisizione preventiva di informazioni; tali possibilità saranno poi esaminate da una parte alla luce dei diritti fondamentali che potrebbero essere toccati o violati e dall'altra delle opportunità di controllo fornite;

infine, la Svizzera sostiene anche i progetti più importanti nelle assemblee internazionali quali il Consiglio d'Europa, l'OSCE o il Partenariato euro-atlantico, progetti sempre più finalizzati alla lotta contro il terrorismo.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale e mandato

Mentre il numero degli attentati terroristici era diminuito a livello mondiale dall'inizio degli anni Novanta, nel 1999 e 2000 si registrò un nuovo considerevole aumento e, nel 2001, paradossalmente, una nuova leggera flessione¹. Complessivamente si lamenta anche un aumento del numero delle vittime negli attentati; il totale di 3547 vittime, registrato nel 2001 dal Ministero degli esteri americano costituisce un record. Nel corso degli ultimi dieci anni, in particolare in Europa, ma anche in alcune regioni dell'Africa, del Sudamerica o del Sud-Est asiatico, si è osservata una ripresa delle attività terroristiche. Contrariamente a quanto accadeva negli anni precedenti, la maggior parte dei movimenti terroristici ha esteso le proprie operazioni al di fuori dei confini nazionali o regionali, approfittando delle lacune legislative dovute anche al principio della territorialità nel perseguimento penale dei reati e potendo talvolta fare affidamento su un notevole sostegno logistico e finanziario. Inoltre, in seguito allo sviluppo tecnologico nell'ambito di armi ed esplosivi, le conseguenze registrate o temute di un attacco terroristico sono divenute sempre più devastanti.

Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e Washington, la questione della prevenzione e della difesa dal terrorismo è divenuta particolarmente importante e urgente. Molte nazioni hanno modificato o stanno modificando la loro legislazione e dedicano importanti risorse finanziarie e personali al potenziamento dei servizi competenti e delle misure necessarie.

Mediante differenti interventi alle Camere², diversi parlamentari e partiti hanno incaricato il Consiglio federale di redigere un'analisi della situazione attuale e della

¹ Patterns of Global Terrorism 2001, U.S. Department of State, maggio 2002.

² Atti parlamentari riferentisi agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, già trattati dal Consiglio federale alla fine di maggio 2002:

- 01.1114 – Interrogazione ordinaria Pfister Theophil, presentata il 5 ottobre 2001, CN, Attacchi terroristici. Indagini combinate, evasa.
- 01.1148 – Interrogazione ordinaria Gross Andreas, presentata il 14 dicembre 2001, CN, La Svizzera e la Risoluzione 1373 dell'ONU, Risposta del Consiglio federale 13 febbraio 2002, evasa.
- 01.3545 – Mozione del Gruppo radicale-democratico, Ottimizzare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato, presentata il 4 ottobre 2001, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 30 novembre 2001: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato, discussione rinviata.
- 01.3552 – Interpellanza del Gruppo radicale-democratico, Valutazione della situazione attuale dopo gli attentati terroristici, presentata il 4 ottobre 2001, CN, 14 dicembre 2001, CN, discussione rinviata.
- 01.3569 – Mozione Merz Hans-Rudolf, Ottimizzare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato, presentata il 4 ottobre 2001, CS, 30 novembre 2001, Dichiarazione del Consiglio federale: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato, 10 dicembre 2001, CS: la mozione viene ritrasmessa in forma di postulato.
- 01.3576 – Interpellanza Fünfschilling Hans, Valutazione della situazione attuale dopo gli attentati terroristici, presentata il 4 ottobre 2001, CS, 10 dicembre 2001, CS, evasa.

minaccia per la Svizzera. Accanto alla rappresentazione e alla valutazione della situazione attuale è infatti necessario indagare sulle nuove forme di minaccia, come terrorismo moderno, criminalità ambientale, cibernetica, contrabbando, armi e loro proliferazione, violazione dei diritti d'autore elettronici e criminalità organizzata, al fine di individuare i settori carenti. Il Consiglio federale deve inoltre indicare dove giudica necessario agire per via legislativa o operativa.

Il Consiglio federale è stato inoltre invitato a sottoporre a nuova valutazione l'«analisi globale dei rischi per la Svizzera», in particolare a estendere l'esame all'analisi degli oggetti suscettibili di costituire l'obiettivo di attacchi terroristici, a valutare i potenziali rischi negli impianti particolarmente complessi che potrebbero provocare ingenti danni nonché i potenziali danni che potrebbero risultare dagli attentati terroristici per la società, l'ecologia e l'economia. A questo proposito si dovrà sottoporre al Parlamento un rapporto, dal quale risulti, in base alla valutazione dei rischi attuali, dove è necessario agire e quali sono le misure d'uopo, ivi incluso il fabbisogno finanziario.

Nella sua risposta alla mozione Merz³ e al postulato Leutenegger Oberholzer⁴, il Consiglio federale ha constatato che il contenuto di un tale rapporto corrispondeva all'intento della Confederazione di elaborare un resoconto completo sulla sicurezza interna nonché di coordinare le attività dei servizi d'informazione. Considerate la complessità della richiesta e l'estrema velocità con cui attualmente si evolve la si-

- 01.3612 – Interpellanza Sutter Marc E., Lotta al terrorismo nell'UE. Ripercussioni in Svizzera, presentata il 5 ottobre 2001, CN, Dichiarazione delle/egli autrici/ori: parzialmente soddisfatti, 14 dicembre 2001, CN, discussione rinviata.
- 01.3626 – Mozione Leu Josef, La nuova cultura dei servizi d'informazione per nuove sfide, presentata il 5 ottobre 2001, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 21 novembre 2001: il Consiglio federale è pronto ad accogliere la mozione. 14 dicembre 2001, CN, dibattito; discussione rinviata.
- 01.3633 – Postulato Leutenegger Oberholzer Susanne, Attentati terroristici. Nuova valutazione dei rischi in Svizzera, Dichiarazione del Consiglio federale 21 novembre 2001: il Consiglio federale è pronto ad accogliere il postulato. 14 dicembre 2001, CN, accettazione.
- 01.3702 – Mozione del Gruppo popolare democratico, Mantenimento a distanza di persone non desiderate in Svizzera per ragioni di sicurezza, presentata il 4 dicembre 2001, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 15 marzo 2002: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato, non ancora trattata in sessione plenaria.
- 01.3703 – Mozione Baumann J. Alexander, Efficienza nella lotta contro il terrorismo, presentata il 4 dicembre 2001, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 13 febbraio 2002: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato, non ancora trattata in sessione plenaria.
- 01.3704 – Mozione del Gruppo popolare democratico, Rimozione dei punti deboli nella prevenzione del terrorismo, presentata il 4 dicembre 2001, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 27 febbraio 2002: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato. 22 marzo 2002, CN, dibattito, discussione rinviata.
- 02.1012 – Interpellanza ordinaria Rechsteiner Paul, presentata il 12 marzo 2002, CN, Patriot Act. Evasa.
- 02.3061 – Mozione del Gruppo popolare democratico, Trasporto aereo e terrorismo. Potenziamiento della sicurezza, presentata il 14 marzo 2002, CN, Dichiarazione del Consiglio federale 22 maggio 2002: il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato, non ancora trattata in sessione plenaria.

³ 01.3569 – Mozione Merz Hans-Rudolf, Ottimizzare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato.

⁴ 01.3633 – Postulato Leutenegger Oberholzer Susanne, Attentati terroristici. Nuova valutazione dei rischi in Svizzera.

tuazione in molti dei settori menzionati, l'organo direttivo in materia di sicurezza ha potuto presentare per la sessione primaverile solo un rapporto intermedio⁵. Vista l'affinità delle problematiche, il Consiglio federale ha inoltre deciso di rispondere congiuntamente ai relativi interventi parlamentari.

Il rapporto intermedio era circoscritto al terrorismo e aveva pertanto escluso la valutazione della minaccia in altri settori del crimine. Esso è stato discusso dall'organo direttivo in materia di sicurezza a metà febbraio 2002 e sottoposto al Consiglio federale il 27 febbraio 2002. Quest'ultimo ha deciso di sottoporre il rapporto intermedio dell'organo direttivo in materia di sicurezza alla delegazione delle Commissioni della gestione. In base alla perizia della delegazione e su richiesta del DFGP, il 15 marzo 2002 il Consiglio federale ha poi statuito di trasmettere il rapporto intermedio agli autori degli interventi parlamentari. Per quanto concerne l'ulteriore procedura, l'organo direttivo in materia di sicurezza ha deciso di redigere due rapporti separati per rispondere agli interventi parlamentari. La presente analisi della situazione attuale e dei rischi risponde unicamente alle questioni sollevate negli interventi 01.3545 mozione Partito radicale-democratico, 01.3569 mozione Merz, 01.3552 interpellanza Partito radicale-democratico nonché 01.3576 interpellanza Fünfschilling. La risposta al postulato 01.3633 Leutenegger Oberholzer seguirà in un ulteriore rapporto.

Il presente rapporto è stato discusso dall'organo direttivo in materia di sicurezza il 23 maggio e il 4 giugno 2002, varato dalla giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza l'11 giugno 2002 e infine approvato dal Consiglio federale il 26 giugno 2002.

1.2 Obiettivo e contenuto del rapporto

Il presente rapporto sulla situazione attuale e sui rischi intende fornire una valutazione completa e aggiornata della situazione, dal punto di vista delle autorità competenti, sulle questioni sollevate dagli autori degli interventi e indicare dov'è necessario agire concretamente nella prevenzione e nella repressione del terrorismo, dell'estremismo violento e delle diverse forme di criminalità. Concorda con i rapporti della Confederazione già elaborati sulla problematica del terrorismo e della criminalità: con il rapporto sulla politica di sicurezza 2000, con il rapporto del 19 dicembre 2001 del Consiglio federale al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle misure adottate dalla Svizzera per la repressione del terrorismo e del suo finanziamento (Risoluzione 1373 dell'ONU) come anche con il rapporto pubblicato dall'UFP sulla sicurezza interna (estate 2002).

La concreta necessità di agire nella prevenzione e nella repressione del terrorismo, dell'estremismo violento, della criminalità organizzata e di altre forme di criminalità viene valutata in funzione dei mezzi e delle misure, che il Consiglio federale, in parte già prima degli avvenimenti dell'11 settembre 2001, aveva incaricato di esaminare e mettere in atto. La seguente illustrazione è inoltre limitata a una panoramica dei più importanti progetti di revisione.

⁵ Cfr. le spiegazioni fornite dalla capo del Dipartimento del DFGP dinanzi al Consiglio degli Stati, il 10 dicembre 2001, in occasione della deliberazione sugli interventi Merz e Fünfschilling.

1.3 Definizioni e delimitazioni

1.3.1 Definizione di terrorismo e di estremismo

Definizione controversa

Il termine terrorismo è difficile da definire, dato che, per adeguarsi al contesto politico di ogni epoca, il suo uso e il suo significato si sono nel tempo modificati. Nella comprensione di ciascuno si intende l'uso di violenza nei confronti di un ordinamento politico ad opera di un movimento clandestino, in determinate circostanze anche la lotta di un movimento di liberazione o di autodifesa, una forma di rappresaglia giustificata o addirittura anche una guerra condotta da un esercito regolare. Il fatto che per esempio l'Unione europea abbia trovato un accordo per una definizione uniforme solo ad inizio dicembre 2001, sotto la pressione degli eventi, mostra come sia stato difficile giungere a una tale definizione unitaria⁶.

Il fenomeno si compone di tre elementi⁷: in primo luogo deve sussistere una minaccia di violenza sistematica o il ricorso sistematico alla violenza; in secondo luogo gli esponenti devono essere organizzati e collaborare secondo piani determinati e in terzo luogo essi debbono perseguire obiettivi politici o religiosi. Insieme a questi obiettivi, le organizzazioni terroristiche ne perseguono a titolo secondario anche di materiali e vanno pertanto considerate anche come organizzazioni criminali in senso lato.

Gli attacchi terroristici non vanno considerati in maniera isolata ma si inseriscono solitamente in un contesto di guerre di liberazione e piccole lotte condotte da estremisti e dalla criminalità organizzata. Inoltre, il terrorismo costituisce generalmente l'espressione di problemi politici, sociali ed economici irrisolti, nonché una forma di violenza esercitata dai governati sui governanti⁸. L'uso della violenza può essere diretto contro persone o cose (edifici, veicoli, ecc.) e può essere di intensità molto varia (p. es. uso di esplosivo). Le vittime costituiscono in molti casi e sempre più sovente semplici «mezzi d'azione» dei terroristi e non direttamente gli obiettivi da loro perseguiti. Un attentato terroristico è finalizzato a provocare un effetto choc sul maggior numero di persone possibile; perciò anche i mass media vengono di solito

⁶ Cfr. al proposito: Relazione sul ruolo dell'Unione europea nella lotta al terrorismo, A5-0273/2001, 2001/2016 (INI), Bruxelles, 12 luglio 2001; e: Regolamento del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (COM 2001 713, 2001/0228 (CNS), Bruxelles, 30 novembre 2001 per la proposta di modifica e GU L 344/70 del 28 dicembre 2001 per la modifica adottata).

⁷ Cfr. da ultimo nell'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI): «Attività terroristiche: mene tendenti a influire o a modificare Stato e società, da attuare o favorire commettendo o minacciando di commettere gravi reati nonché propagando paura e timore».

⁸ Cfr. al proposito la definizione, che si ispira alla raccomandazione 1426 (1999) del Consiglio d'Europa. In virtù della stessa l'atto terroristico è definito come «qualsiasi azione compiuta da singoli o gruppi con il ricorso alla violenza o la minaccia di violenza nei confronti di uno Stato, delle sue istituzioni o della sua popolazione in generale ovvero di singoli individui, nell'intento di creare una situazione di paura presso le autorità pubbliche, determinate persone o gruppi sociali ovvero nell'opinione pubblica in generale, per motivi di tipo separatistico, estremistico-ideologico, fanatico-religioso o soggettivo-irrazionale» (vedi Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro il terrorismo; GU C 055/1997 del 24.2.1997).

coinvolti nelle azioni. Il movente politico può mirare a costringere le autorità ad adottare un determinato comportamento (politico) concreto. Di regola vengono perseguiti obiettivi strategici, come l'indipendenza politica o la modifica dell'ordinamento economico e sociale. Una simile finalità politica contraddistingue la criminalità terroristica dalla criminalità organizzata o da quella comune, la motivazione delle quali è rappresentata da vantaggi di tipo materiale. Lo scopo delle attività terroristiche non è invece costituito da un illecito arricchimento; la costituzione di risorse economiche serve invece solo come mezzo per l'esecuzione di atti terroristici o per il perseguimento di un fine politico.

Proposta di una definizione penale

Nell'ambito della revisione del Codice penale attualmente proposta (cfr. n. 3.2.1 e 4.2.2), con cui si prevede una nuova norma penale di ordine generale sul terrorismo (art. 260^{quinquies} progetto CP) nonché una norma penale autonoma sul finanziamento del terrorismo (art. 260^{sexies} progetto CP), la fattispecie penale è così descritta:

- È punito con la reclusione chiunque commette atti di violenza criminale per intimidire la popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a fare o a omettere un atto.
- In casi particolarmente gravi, segnatamente quando l'atto ha messo in pericolo la vita e l'integrità fisica di un gran numero di persone, l'autore può essere punito con l'ergastolo.
- È punibile anche l'autore che commette l'atto all'estero.

Estremismo violento incluso nell'analisi della situazione attuale

Nella seguente analisi della minaccia attuale i gruppi che all'estero sono esplicitamente definiti come gruppi di terroristi in una definizione del terrorismo intesa in senso largo, sono invece trattati in Svizzera, in base ai reati commessi, dal punto di vista dell'«estremismo violento» e non esplicitamente da quello del «terrorismo». Va infine aggiunto che nel presente rapporto sono intenzionalmente esclusi i movimenti svizzeri di estremismo violento sia orientati alla violenza, come per esempio i gruppi indigeni di estrema sinistra o di estrema destra, sia i gruppi violenti del movimento antiglobalizzazione. Il loro potenziale di violenza non può attualmente essere definito in linea generale come «terroristico», se messo in rapporto alla Svizzera e ai criteri svizzeri.

1.3.2 Cos'è la criminalità organizzata?

Come nel caso del terrorismo, anche per il fenomeno della criminalità organizzata è difficile trovare una definizione semplice. La minaccia particolare che la criminalità organizzata rappresenta rispetto a quella comune o addirittura a quella commessa in banda consiste generalmente nel fatto che, con l'influenza che esercitano sulle decisioni economiche e politiche, le organizzazioni criminali costituiscono un vero e proprio ordinamento illegale parallelo e perciò possono mettere in pericolo i trasparenti processi democratici. In particolare nelle nazioni in cui la criminalità organizzata è largamente presente, si assiste principalmente all'infiltrazione del mondo economico, a situazioni di monopolio che minacciano la libera concorrenza, all'*unfriendly takeover*, alla corruzione con mezzi finanziari illegali o anche all'esercizio

di una pressione diretta. Inoltre, i sistemi di una certa qual dimensione minacciano la formazione della volontà politica, mettono in pericolo la libertà decisionale del cittadino e, in ultima analisi, la democrazia. Il fenomeno è descritto in maniera analoga anche nella Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, che la Svizzera, fra i primi Paesi, ha sottoscritto a fine 2000.

Questa minaccia alla pubblica sicurezza, alla libertà nella formazione della volontà e nella presa di decisione da parte della popolazione, minaccia superiore a quella rappresentata dal singolo reato, giustifica, dal punto di vista del legislatore svizzero, l'elaborazione di una nuova fattispecie penale, conformemente a quanto già accaduto nella maggior parte degli altri Stati. Quale fattispecie completa essa dovrebbe poter essere applicata in particolare laddove non è possibile imputare ai singoli autori un determinato reato, e ciò a causa della struttura collaborativa e della divisione molto spinta delle organizzazioni criminali.

La necessità per la Svizzera di punire la partecipazione a un'organizzazione criminale o il sostegno a una siffatta organizzazione risulta però anche dal fatto che essa potrà così sostenere, mediante l'assistenza giudiziaria internazionale nella lotta alle organizzazioni criminali, le altre nazioni – nelle quali le organizzazioni criminali rappresentano, forse, un pericolo ancora maggiore.

Il tenore concreto dell'articolo in Svizzera si rifà perciò volutamente alla definizione criminologica del crimine organizzato, delineatasi a livello internazionale:

si è in presenza di crimine organizzato allorché un'organizzazione, il cui funzionamento è prossimo a quello di un'impresa internazionale, pratica una divisione molto spinta dei compiti, dispone di strutture ermeticamente dissimulate, concepite con metodo e previste per durare a lungo e si sforza di attuare nella misura del possibile i profitti più elevati commettendo reati e partecipando all'economia legale. L'organizzazione si serve della violenza, dell'intimidazione e cerca di estendere la propria influenza su politica ed economia. Essa presenta in generale una struttura fortemente gerarchizzata e dispone di meccanismi efficaci per imporre norme interne al gruppo. I protagonisti sono inoltre in ampia misura intercambiabili⁹.

Siccome le organizzazioni criminali possiedono strutture diverse tra loro e queste strutture possono rapidamente adattarsi alle nuove circostanze, la fattispecie contenuta nella legge non può fornire una definizione esclusiva dell'organizzazione. I più recenti sviluppi dimostrano per esempio che alcune organizzazioni criminali non si basano su un modello gerarchico, come per esempio la mafia italiana, ma si compongono di diversi gruppi specializzati, collegati fra loro in maggiore o minore misura; questi gruppi collaborano per effettuare le operazioni di più ampio impatto, ma possono contemporaneamente agire anche da soli.

⁹ Messaggio concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere) del 30 giugno 1993, FF 1993 III p. 193 segg., p. 196.

2

Analisi della situazione attuale

2.1

Situazione generale della sicurezza interna

Contesto mutato per la politica di sicurezza

Con la sua società democratica aperta, con il suo alto livello di benessere, con il suo ordinamento economico di tipo liberale e con i suoi collegamenti economici di importanza mondiale, la Svizzera rappresenta una piattaforma ideale per il crimine internazionale. L'estremismo violento, di qualsiasi matrice politica, non si arresta dinanzi ai confini di una nazione. Il terrorismo internazionale ha raggiunto una nuova dimensione. L'instabilità e i conflitti, anche delle regioni più lontane, possono esercitare la loro influenza anche sulla sicurezza interna della Svizzera. Queste tensioni possono trasmettersi ai componenti delle parti in conflitto che vivono in Svizzera.

Le organizzazioni di passatori o criminali sfruttano spesso i movimenti migratori. Negli ultimi anni, la mobilità ha comportato in generale un aumento tangibile del turismo del crimine. Tutto ciò oltrepassa i margini di azione delle autorità nazionali di sicurezza e di perseguimento penale. Una «politica di impermeabilità al confine» non risolve tuttavia alcun problema e si rivela praticamente illusoria a causa delle implicazioni economiche del nostro Paese – turismo, frontalieri, traffico di merci. Il mutato contesto della nostra politica di sicurezza ha modificato anche il quadro sulla situazione della sicurezza interna. Anche le minacce e i rischi attribuiti a questo settore assumono sempre più un carattere che travalica i confini nazionali, a causa, anche, dello sviluppo della comunicazione elettronica (Internet). L'instabilità e i conflitti, anche in territori molto distanti, hanno una diretta influenza sulla sicurezza interna della Svizzera. Risulta perciò più difficile operare una distinzione tra sicurezza interna e sicurezza esterna.

Le ipotesi di minaccia formulate nel rapporto sulla sicurezza politica 2000 restano valide

In linea di principio, le ipotesi di minaccia formulate nel rapporto sulla sicurezza politica 2000, su cui si basano poi il modello dell'esercito e il modello della protezione della popolazione, non hanno bisogno di adattamento. Si sono soprattutto modificate la percezione della dimensione della nostra vulnerabilità quale società tecnologica moderna nonché la valutazione, in termini temporali, della fase di preparazione: contrariamente alla minaccia militare classica, in caso di attacchi terroristici spesso non vi sono tempi di preallarme. Il ventaglio delle minacce è sempre più connotato dalla dinamicità, dalla complessità e dalla perdita di rilevanza dello spazio geografico. L'11 settembre 2001 ha confermato la tendenza a ricorrere a forme di minaccia non convenzionali e asimmetriche.

2.2 Le forme attuali del terrorismo internazionale

2.2.1 Terrorismo socialrivoluzionario ed etnico-nazionalista

In un'analisi retrospettiva dei decenni successivi alla Seconda Guerra mondiale si può parlare di ristagno di alcune forme di terrorismo.

Crescenti episodi di perdita di legittimazione nell'Europa occidentale

Con la fine della Guerra fredda sono venute a mancare, per i gruppi terroristici socialrivoluzionari, legittimazione e fondamenta materiali, non solo in Europa, ma nel mondo intero. Nonostante la progressiva integrazione economica e politica europea, alcuni fronti di conflitti per l'autonomia permangono (Paesi Baschi, Corsica). Alcuni conflitti in cui determinati gruppi combattevano contro il potere statale con mezzi di tipo terroristico si sono potuti risolvere (Sudtirolo), altri vengono parzialmente attenuati mediante continui processi pacificatori (Irlanda del Nord).

Conflitti irrisolti in regioni periferiche e d'oltremare

Per contro, la dissoluzione dei regimi comunisti o sostenuti dall'Unione Sovietica hanno provocato nuovi conflitti a sfondo etnico nelle regioni, già storicamente ad alto potenziale conflittuale, del Sud-Est europeo, nel Medio Oriente nonché nell'Asia centrale. Le società democratiche dell'Europa occidentale si sono trovate, fra le altre, direttamente confrontate con questi conflitti e di conseguenza con la problematica delle organizzazioni straniere d'estremismo violento, a causa delle migrazioni della forza lavorativa e dei rifugiati, migrazioni già in parte precedentemente iniziate.

Ripercussioni in Svizzera

A titolo d'esempio vengono menzionati quattro conflitti tuttora irrisolti, che toccano in particolare anche la Svizzera: il conflitto etnico-politico fra tamil e cingalesi nel Nord-Est dello Sri Lanka, la lotta dei curdi per ottenere l'indipendenza sul territorio turco, siriano, iracheno e iraniano, i conflitti per l'autonomia condotti dalle minoranze nel Sud dei Balcani (soprattutto nel Kosovo e nella Macedonia) nonché il conflitto nel Vicino Oriente.

In queste zone di conflitto, le organizzazioni terroristiche con motivi etnici fanno attualmente prova di una certa moderazione, a causa degli interventi e delle pressioni della comunità internazionale. Nel conflitto riguardante il Vicino Oriente vi è il grosso rischio che alcuni raggruppamenti si radicalizzino sempre più.

2.2.2 Il terrorismo islamista¹⁰

Crescente importanza della componente religiosa

Da quando esiste il terrorismo politico, alcuni gruppi cercano di valorizzare i propri obiettivi ricorrendo ad argomentazioni di tipo religioso. Tuttavia, in questi gruppi prevale di solito la convinzione politica rispetto a quella religiosa. Alcune correnti di un fondamentalismo che negli ultimi anni si è consolidato in tutte le grandi religioni sono degenerare in gruppi terroristici a motivazione parzialmente religiosa. I motivi sono molteplici: per esempio il successo della rivoluzione islamica in Iran (1979), la perdita di attrattiva delle ideologie comuniste dopo il crollo dell'Unione Sovietica (1991), l'insicurezza nel processo di globalizzazione delle nazioni con un ritardo economico o ancora fattori sociali quali l'aumento demografico, la povertà e la mancanza di prospettive e il venir meno della sicurezza sociale.

Fondamentalismo islamico, elemento di coesione per gruppi violenti

Dall'inizio degli anni '80 (del XX secolo) si assiste nel mondo islamico alla tendenza a voler giustificare gli atti di violenza terroristica facendo appello alle ragioni religiose più che a quelle politiche. Così il fondamentalismo islamista serve ai raggruppamenti violenti da elemento comune di coesione per il reclutamento di attivisti e simpatizzanti.

Nel contempo si è anche assistito agli sforzi di numerosi Stati del Golfo (Arabia Saudita, Emirati arabi riuniti, Kuwait) intesi a esercitare una maggiore influenza sui gruppi di popolazione musulmana del continente africano, mediante l'ausilio di organizzazioni religiose. I Paesi arabi temono, da un canto, che gli Stati africani, in particolare il Sudan, finiscano eccessivamente sotto l'influenza della Libia. D'altra parte, l'Arabia Saudita voleva far da contrappeso al successo dell'islam sciita dell'ayatollah Khomeiny, mediante la creazione di una rete di collegamento internazionale negli Stati musulmani, appoggiando pertanto le strutture organizzative istituite dalla fratellanza musulmana. La fratellanza era stata fondata nel 1928 in Egitto da Hasan-al-Banna allo scopo di realizzare in tutti i Paesi di religione islamica una società sul modello wahhabitico¹¹. La fratellanza musulmana ha successivamente influenzato molti movimenti islamici di stampo politico, come per esempio il movimento palestinese Hamas, il Fronte Islamico di Salvezza Algerino (FIS) o il movimento tunisino En Nahdha.

¹⁰ Per mettere in risalto da un punto di vista linguistico la differenza tra fondamentalismo meramente religioso e fondamentalismo politico-estremista, l'attributo «Islam» viene utilizzato o come «islamico» (significato puramente religioso) o come «islamista» (associazione d'ispirazione fondamentalistico-religioso con rivendicazioni d'estremismo politico).

¹¹ Orientamento rigoroso dell'Islam sunnitico, fondato dallo sceicco Mohammed Ibn Abdul Wahhab nel XVII secolo. Il wahhabismo rivendica il diritto a un Islam puro, unitamente al rifiuto di influenze culturali esterne. L'attuale governo dell'Arabia Saudita si ritiene il «depositario» di questa corrente religiosa e aspira a divulgarla nel maggior numero di modi possibili.

Il ruolo delle organizzazioni non governative islamiche nella «guerra santa»

In Afghanistan sono stati creati centri d'addestramento paramilitare alla «Jihad»¹² («guerra santa») per i musulmani dell'intero mondo islamico. Dopo l'addestramento, alcuni di questi fondamentalisti formati sono stati assunti da una serie di organizzazioni non governative (ONG), come l'«Islamic International Relief Organization», l'«Al-Haramain», la «Society for the Revival of Islamic Heritage» o la «Wafa». Le prime due sono sostenute dall'Arabia Saudita, la terza dal Kuwait. La «Wafa», finanziata da un fondo privato proveniente dagli Stati del Golfo, ha realizzato in Afghanistan diversi progetti nell'ambito della salute, dell'alimentazione e delle infrastrutture.

L'Islam proclamato dalle organizzazioni menzionate dà grande rilevanza alla propria credibilità giuridica, propugnando un ritorno alle origini della dottrina religiosa. Secondo la loro comprensione personale, queste ONG giocano un ruolo importante nella Jihad, poiché sostengono i fedeli nella loro «battaglia» (spirituale) anche da un punto di vista umanitario ed economico. Esse hanno dal canto loro portato alla creazione di molteplici organizzazioni nell'Asia centrale, nei Balcani, nel Vicino Oriente, nel Caucaso o in altri territori di conflitto, nei quali la popolazione musulmana era o è tuttora coinvolta in scontri interni.

Focolai di violenza

Il numero degli scontri di gruppi islamisti con il potere statale della nazione cui appartengono è aumentato, nonostante i Paesi interessati abbiano rafforzato la repressione. Un forte contributo in questo senso è stato dato non solo dalla crescente intolleranza di alcuni Stati del mondo arabo, ma anche dal peggioramento dei rapporti israelo-palestinesi. La violenza terroristica si è finora manifestata in maniera molto diversa nelle varie regioni. Sebbene in Algeria i gruppi terroristici rappresentino, ora come in passato, un elevato potenziale di rischio, i loro obiettivi sembrano perdere viepiù il proprio carattere politico; la loro legittimazione che derivava dal sostegno da parte della popolazione, sembra venir meno.

La situazione nel Vicino Oriente si presenta in maniera diversa. Il fallimento del processo di pace israelo-palestinese ha accresciuto, nella regione, l'influenza e la legittimazione dei gruppi islamisti e dei dissidenti politici. Tali gruppi perseguono obiettivi politici, ma non hanno rinunciato alla violenza come mezzo per realizzarli. Anche altre organizzazioni quali la «Gamaa al Islamija» egiziana, politicamente non ancora integrati, non hanno ancora definitivamente rinunciato alla violenza.

2.2.3 Afghanistan, Pakistan e Osama Bin Laden

Movimento di resistenza islamista in Afghanistan

Dalla fine dell'occupazione da parte dell'Unione Sovietica (1979-1989), l'Afghanistan è stato utilizzato – e viene utilizzato ancor oggi, come ha mostrato la persistente guerriglia contro gli USA e l'ISAF – dai militanti islamisti della guerra

¹² Jihad significa «impegno, sforzi sulla via di Allah» e non si riferisce unicamente alla guerra santa contro gli infedeli. Il grande Jihad è la guerra spirituale interiore di ogni singolo individuo intesa a realizzare la legge di dio, mentre il piccolo Jihad indica l'impegno in guerra.

santa internazionale per la propaganda del loro progetto. Dopo l'intervento americano in Afghanistan in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e la caduta del regime dei Talebani, la maggior parte dei terroristi sopravvissuti si è rifugiata nel Pakistan, territorio da cui provenivano e che già era servito da luogo di rifugio agli oppositori in occasione della lotta contro l'occupazione sovietica negli anni '80. La vittoria contro l'Unione Sovietica aveva conferito ai combattenti afgani, nonché ai loro sostenitori arabi e islamisti asiatici un'aura di invincibilità. Accanto agli altri protagonisti, anche Osama Bin Laden è considerato come un vincitore dei sovietici.

Durante la resistenza contro l'occupazione sovietica, Osama Bin Laden ha organizzato il reclutamento e il trasporto dei combattenti arabi in Afghanistan, nonché la creazione dei centri di addestramento per i medesimi. Osama Bin Laden non ha mai cessato le sue attività militari, e ciò soprattutto perché l'esercito americano si era trattenuto in Arabia Saudita dopo la fine della Guerra del Golfo (1991). Queste attività gli servono per conseguire i suoi obiettivi, ossia espellere i soldati americani dall'Arabia Saudita, liberare Gerusalemme e unificare i territori islamici in uno Stato islamista di Allah.

Tra il 1989 e l'ascesa al potere dei Talebani nel 1996, Bin Laden non è rimasto in Afghanistan ma si è dedicato tra l'altro alla costituzione del proprio patrimonio (che è servito e serve tutt'oggi per finanziare le sue attività politiche e terroristiche) dapprima in Arabia Saudita e quindi in Sudan, dove ha anche stretto contatti con il regime islamista sotto l'influsso di Hassan Al-Tourabi. In questo periodo ha pure fondato la propria organizzazione personale, Al Qaïda. Dopo il ritorno in Afghanistan, nel 1996, Osama Bin Laden si è unito a Mullah Omar, capo dei Talebani, ristabilendo il controllo sulle infrastrutture e sui centri di addestramento da lui creati per combattere i sovietici. Questo ha consentito ad Al Qaïda di reclutare per le proprie attività i migliori combattenti e ha inoltre facilitato la creazione di collegamenti ravvicinati con altri raggruppamenti terroristici – anche attraverso l'istituzione del Fronte Islamico Internazionale per la guerra santa contro ebrei e crociati.

Crescente fondamentalismo in Pakistan

Dallo scoppio della guerra in Afghanistan, il Pakistan, fondato consapevolmente come Stato islamico, si è trovato confrontato con la crescente influenza di gruppi fondamentalisti islamici, dai radicali dichiarati fino ai riformisti moderati. L'attuale regime ha finora preso le distanze da quei movimenti islamici che dal canto loro non si distanziano esplicitamente dai gruppi islamisti. Gli islamisti controllano numerose scuole del corano (Madrassa), alcune delle quali servono pure da centri di addestramento alla «guerra santa». Le autorità indiane continuano a rimproverare al Pakistan di sostenere i gruppi islamisti che prendono parte alle lotte partigiane nel conflitto sui territori di confine del Kashmir.

Osama Bin Laden sospettato di terrorismo

Dopo aver fatto più volte ritorno nei loro rispettivi Paesi di origine, i combattenti addestrati in Afghanistan si sono dedicati alla costituzione di nuovi raggruppamenti, mantenendo i contatti con l'organizzazione di Bin Laden. Successivamente hanno condotto diverse operazioni, in particolare nel Nordafrica e nel Sud-Est asiatico. L'arresto a Francoforte di quattro persone (sospettate di aver pianificato differenti attentati in Europa) nel dicembre 2000 nonché, dopo l'11 settembre 2001, in Ger-

mania, Benelux, Francia, Italia e Spagna potrebbero dimostrare che i collegamenti di Bin Laden si estendono anche in Europa.

Gli attentati contro le ambasciate USA a Dar el Salam e Nairobi (1998), contro la nave da guerra statunitense USS Cole nel porto di Aden (2000) e gli attacchi dell'11 settembre 2001 contro il World Trade Center a New York ed il Pentagono a Washington, nonché il dirottamento aereo in Pennsylvania sono direttamente attribuiti ad Al Qaïda. Si trattava di attacchi direttamente indirizzati contro gli USA. Ulteriori attentati di terroristi islamisti nei passati anni – come per esempio l'attentato di Luxor (1997), il dirottamento dell'Air India 814 (1999) o il tentativo, sventato, di attentato dinamitardo all'American Airlines 63 (dicembre 2001) – sono imputati a raggruppamenti o cellule cosiddetti «associati» sopra descritti.

Al Qaïda tuttora attiva

Sebbene le attività dell'organizzazione Al Qaïda in Afghanistan siano state praticamente sventate, non si sa quale sia stato il destino del loro capo, Osama Bin Laden. In Europa è stato possibile scoprire parecchie cellule del terrorismo islamista, già oggetto d'inchiesta prima degli attentati dell'11 settembre 2001. Si tratta principalmente di raggruppamenti e cellule di movimenti estremisti di matrice islamista; se non appartengono ad Al Qaïda le sono strettamente «associati». Così, dalla fine del 2000, sono stati arrestati numerosi membri di cellule operative e logistiche in Germania, nel Benelux, in Italia, in Francia, in Spagna e in Gran Bretagna e anche in Asia.

In questo senso, è giustificata la tesi in base alla quale le operazioni intraprese da numerosi Stati, le indagini internazionali e le misure di sicurezza ostacolano le attività delle organizzazioni terroristiche. Tuttavia è difficile valutare in che misura questi provvedimenti abbiano contribuito a indebolire i movimenti terroristici in generale, e Al Qaïda in particolare. Vi è da temere che le reti di collegamento finanziarie, logistiche e operative non siano state completamente neutralizzate. Nel passato si è potuto osservare che queste cellule tornano a funzionare dopo un periodo di «moratoria» e possono essere riattivate in ogni momento.

Pertanto nei prossimi mesi non si può del tutto escludere l'eventualità di un attacco in Europa. L'autore potrebbe essere alle dirette dipendenze di Al Qaïda o invece intrattenere con l'organizzazione solo contatti sporadici – anche se finora nessuna delle cellule individuate ha potuto essere collegata direttamente con Bin Laden. In particolare si deve contare sulla possibilità di ulteriori attentati a obiettivi occidentali, in primo luogo nei Paesi islamici – come illustrano i presunti attentati alla sinagoga a Djerba (11 aprile 2002, contro turisti tedeschi) e ai tecnici francesi a Karachi (8 maggio 2002).

Una simile strategia consente ad Al Qaïda e ai raggruppamenti «associati» di accrescere la pressione sia sugli Stati europei sia su quelli musulmani, che sostengono gli USA nella lotta al terrorismo. Vi è infine da temere a breve termine un attentato d'ampia portata da parte di Al Qaïda contro obiettivi statunitensi: perché deve dimostrare di esistere.

2.2.4 Finanziamento del terrorismo

Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli USA, la ricerca dei fondi che li hanno finanziati è al centro delle indagini. In questo modo l'interesse si è spostato anche sulla questione cruciale del finanziamento delle attività terroristiche.

Origine dei fondi

In merito all'origine dei fondi che servono al finanziamento del terrorismo, si deve per principio distinguere fra provenienza legale e illegale. Nei fondi di origine legale vanno annoverati i finanziamenti statali, le offerte private, i proventi di affari legali, gli introiti di alcune organizzazioni umanitarie senza scopo lucrativo, le collette di denaro, le entrate derivanti dalla vendita di riviste o le quote sociali versate ai partiti che sostengono le organizzazioni. I fondi illegali provengono dalla piccola criminalità, dalla criminalità organizzata (in seguito CO) – e in particolare dal traffico di stupefacenti e di armi –, ma anche da rapimenti, rapine a banche, riciclaggio di denaro sporco e pagamento di tangenti.

La difficoltà principale nelle indagini su un presunto finanziamento del terrorismo con fondi legali è quella della prova. Se ci sono elementi chiari del fatto che determinati soldi servono al finanziamento di attività terroristiche, tali soldi possono venire bloccati.

Per principio, ogni genere di organizzazione terroristica ha a disposizione tutti i tipi di finanziamento. Si è tuttavia constatata una tendenza¹³ in base alla quale le organizzazioni terroristiche di tipo separatista o marxista-leninista, come per esempio il Congresso per la libertà e la democrazia del Kurdistan (KADEK, già PKK), le LTTE, l'UCK o l'ETA utilizzano fondi di origine diversa rispetto alle organizzazioni terroristiche islamiste come per esempio Al Qaïda. Le organizzazioni terroristiche islamiste sono finanziate soprattutto da proventi statali, patrimoni privati¹⁴ fondi di organizzazioni senza scopo lucrativo o offerte¹⁵, mentre quelle separatiste soprattutto da collette di denaro, vendita di riviste, provento da attività della piccola criminalità e della criminalità organizzata e tangenti.

È importante poter riconoscere le fonti del finanziamento del terrorismo e poterle bloccare. Siccome i fondi percorrono un cammino tortuoso fra il luogo di provenienza e l'impiego vero e proprio, bisogna tener d'occhio anche i sistemi di trasferimento, dal momento che pure essi forniscono utili indizi dal punto di vista della tecnica inquirente.

Sistemi di trasferimento

Anche nei sistemi di trasferimento si distinguono due tipi, ossia i sistemi dei mercati finanziari legali e i sistemi bancari «sotterranei». Se il denaro transita attraverso i sistemi bancari ufficiali, qualora si tratti di provento da crimine vengono utilizzati i medesimi metodi che per il riciclaggio. Pertanto, nella fase istruttoria si presentano

¹³ Jean-Louis Bruguière: «Financing of Terrorism». Conferenza in occasione di un simposio del 25 ottobre 2001 del «Bundesnachrichtendienst» (servizio di informazione federale) sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo a Monaco di Baviera.

¹⁴ Non da ultimo dalla stessa fortuna di Osama Bin Laden, stimata a ca. 300 milioni di dollari.

¹⁵ Servono al finanziamento delle attività terroristiche soprattutto le offerte all'interno del sistema, su scala mondiale, di certe scuole del Corano di tipo radicale.

gli stessi problemi che per le indagini relative al riciclaggio di denaro. Tuttavia anche le transazioni attraverso sistemi bancari conosciuti sono difficili da individuare, a causa degli importi spesso modesti dei trasferimenti.

Si presume che gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 siano costati tra i 350 000 e i cinque milioni di dollari¹⁶. Se questo importo fosse suddiviso per gli anni necessari alla preparazione degli attacchi e per il numero presunto dei destinatari, nessuna delle transazioni finanziarie supererebbe l'abituale limite oltre il quale un trasferimento è considerato sospetto.

Il flusso di denaro islamista – che dall'11 settembre 2001 è al centro delle indagini, analogamente alle organizzazioni terroristiche islamiste – è spesso trasferito con il cosiddetto sistema Hawala, e ciò indipendentemente dal fatto che sia utilizzato per scopi legali o illegali.

Gli Hawala sono arcaici circuiti di trasferimento del denaro, diffusi in particolare nel Medio Oriente e in Asia. Si prestano a transazioni illegali, dal momento che le operazioni effettuate non sono documentate da registrazioni scritte o elettroniche (paper trail). La ricerca di transazioni illegali è pertanto impossibile o perlomeno molto ardua.

L'Hawala è un sistema di reti di collegamento fra persone che risiedono in nazioni differenti ed esercitano le attività più disparate, che si basa sulla fiducia e su strutture di clan. Una filiale può essere rappresentata da un commerciante di verdure in Svizzera. Gli iniziati possono consegnargli denaro contante indicandogli di trasferirlo ad una persona di un altro Paese. Via e-mail, telefono o fax, il commerciante di verdure incarica un'ulteriore persona di fiducia nel relativo Paese estero di versare al destinatario la somma corrispondente. Il destinatario conosce la parola chiave in virtù della quale il denaro gli viene pagato. Fisicamente, i soldi verranno trasferiti in un altro momento o compensati con un affare in senso contrario. Gli intermediari esigono delle percentuali quale indennità per il trasferimento¹⁷.

Si presume che i trasferimenti finanziari della rete terroristica Al Qaïda di Osama Bin Laden siano avvenuti prevalentemente in questo modo. Anche in quest'ambito, per ottenere indicazioni in merito a tali flussi di denaro, è necessario un complesso lavoro dei servizi di informazione.

2.2.5 Minaccia per la sicurezza aerea

L'aereo come arma

La maniera in cui sono stati perpetrati gli attentati dell'11 settembre 2001 ha catapultato la minaccia terroristica per la sicurezza aerea in una nuova dimensione. Per la prima volta il dirottamento di un aereo non è stato utilizzato come mezzo per raggiungere uno scopo (richieste politiche, rilascio di detenuti politici, estorsione di riscatti, ecc.), ma direttamente e volutamente come arma, accettando deliberatamente anche il sacrificio di migliaia di vite umane. Fino a quel momento le probabilità di

¹⁶ Simposio del 25 ottobre 2001 del BND sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, tenutosi a Monaco di Baviera.

¹⁷ Il pensiero islamista radicale vieta di prestare denaro dietro interessi. Pertanto, l'importo versato per un prestito di capitali o è in funzione del provento del progetto aziendale finanziato o è compensato con retribuzioni che corrispondono praticamente agli interessi del mondo occidentale.

un attentato di questo tipo erano state ritenute minime; nel 1994 era stato possibile impedire un attentato suicida il cui obiettivo era Parigi (dirottamento di un airbus diretto da Algeri a Marsiglia da parte della GIA algerina).

2.2.6 Terrorismo che impiega mezzi non convenzionali (sostanze CBR)

Aumentano i timori dopo l'11 settembre 2001

La brutalità degli attentati dell'11 settembre 2001 ha incrementato il timore che i gruppi terroristici possano far ricorso anche a mezzi non convenzionali. Questa sensazione è stata fomentata anche dagli attacchi all'antrace verificatisi immediatamente dopo ad opera di autori finora ancora ignoti. I timori si spiegano anche sullo sfondo dell'attentato al gas sarin del 20 marzo 1995 da parte della setta giapponese Aum Shinrikyo nella metropolitana di Tokyo, che causò la morte di dodici persone e oltre 5500 feriti, nonché con la tendenza all'aumento delle vittime di attentati terroristici osservata a partire dall'inizio degli anni '90 (con la contemporanea diminuzione degli attentati).

Per mezzi non convenzionali s'intendono armi di distruzione di massa in senso stretto (armi chimiche, biologiche e nucleari) e, in particolare in ambito terroristico, sostanze chimiche, biologiche e radiologiche (sostanze CBR). La logica del terrorismo sembrava però finora contraria all'uso delle armi di distruzione di massa: con l'impiego o la minaccia della violenza contro bersagli simbolici o casuali, i gruppi terroristici intendono raggiungere obiettivi politici, ideologici o religiosi concreti. In questo senso il terrorismo può essere inteso come «violenza a fini comunicativi». Ciò vale anche per gli attentati dell'11 settembre 2001, nonostante l'alto numero di vittime.

L'impiego di mezzi non convenzionali andrebbe visto come segno di un terrorismo «irrazionale», mediante il quale gli autori vogliono in primo luogo far passare un messaggio nel loro Paese e non all'esterno. Ciò potrebbe essere vero tutt'al più per le seguenti cerchie: gruppi religiosi o quasi religiosi che predicano la fine del mondo (come Aum Shinrikyo), piccoli gruppi estremisti brutali e socialmente devianti nonché singoli individui che covano un odio feroce verso la società (come l'estremista di destra Timothy McVeigh, autore dell'attentato di Oklahoma City del 19 aprile 1995).

I fattori decisivi per la minaccia terroristica con mezzi non convenzionali sono, accanto alla volontà di utilizzarli, la loro disponibilità e la capacità di impiegarli. Per quanto si possa prevedere, la produzione di armi di distruzione di massa supera le capacità dei gruppi terroristici o di singoli individui. In ambito terroristico assume perciò un ruolo di primo piano l'impiego indiretto di sostanze CBR.

Terrorismo nucleare

Nel settore nucleare si può presumere che la produzione di un'arma nucleare superi di gran lunga le capacità potenziali di un gruppo terroristico. In primo piano vi sono perciò il furto di armi nucleari o di materiale radioattivo nonché un attacco a un impianto nucleare.

Il crollo dell'Unione Sovietica ha fatto sorgere il timore che testate nucleari potessero essere sottratte e cadere in mani sbagliate. Fino a oggi però nessun indizio attendibile lascia supporre l'effettiva scomparsa di testate nucleari dagli arsenali dell'ex Unione Sovietica.

Con l'aiuto di materiale radioattivo sottratto alla medicina, all'industria civile o alla ricerca, un gruppo terroristico potrebbe fabbricare un'arma radiologica. L'esplosione di un'arma di questo tipo non causerebbe direttamente un alto numero di morti (in ogni caso non subito), ma in base alle radiazioni radioattive sprigionate, a seconda del materiale impiegato, potrebbe contaminare per molto tempo una regione relativamente grande. Fonti radioattive del settore medico sono relativamente facili da reperire praticamente in tutto il mondo. Ma per raggiungere una forte contaminazione di grandi aree sono necessarie quantità notevoli di tale materiale. D'altra parte non bisogna sottovalutare gli effetti psicologici dell'impiego di materiale radioattivo.

Un attacco a un impianto nucleare potrebbe liberare indirettamente sostanze radioattive. Azioni di sabotaggio causano danni relativamente piccoli e il bombardamento con ordigni guidati anticarro probabilmente non porterebbe alla liberazione di radioattività. Dopo l'11 settembre 2001 va però preso in considerazione il rischio di un possibile attacco a un impianto nucleare con un aereo di linea dirottato. L'involucro di contenimento dei nuovi impianti, almeno negli Stati occidentali, è costruito in modo da poter resistere anche a un attacco del genere. Ma negli Stati dell'ex Unione Sovietica spesso l'involucro non è sufficiente per garantire questa sicurezza.

Terrorismo biologico

Agenti biologici sono disponibili ovunque siano presenti nella natura (endemic) oppure in depositi (p. es. in laboratori specializzati o istituti universitari). L'isolamento e l'identificazione di un agente patogeno richiede conoscenze specifiche e ciò vale a maggior ragione per la loro utilizzazione, in particolare per quanto riguarda gli agenti patogeni per gli esseri umani, come ad esempio il vaiolo o la peste. La produzione di un agente patogeno di alta qualità richiede grandi conoscenze specifiche. La produzione dell'antrace (spore molto fini non raggrumanti, di dimensioni micrometriche), usato negli Stati Uniti, o la manipolazione di agenti patogeni altamente contagiosi per gli esseri umani presuppone conoscenze e un'infrastruttura specifiche.

Oltre alla produzione, anche la dispersione di un agente biologico, in particolare di agenti non contagiosi come le spore o le tossine, mette gli eventuali autori davanti a non poche difficoltà. Se tramite l'impiego di agenti non contagiosi si vuole provocare un numero massiccio di vittime, ciò presuppone l'uso di aggressivi biologici in una quantità superiore ai 100 kg. Per la preparazione di agenti altamente contagiosi invece non servono grandi quantità: 10 attentatori suicidi infetti da vaiolo potrebbero provocare in modo relativamente facile una reazione a catena che causerebbe rapidamente la morte di innumerevoli persone. Ma il virus del vaiolo non è facilmente reperibile, il che diminuisce di molto le possibilità di un attacco del genere.

Casi di antrace negli USA

I casi di antrace negli USA, dell'autunno 2001, hanno dimostrato in modo impressionante, come possa essere di grande impatto psicologico sulla popolazione l'effetto suscitato da attacchi tutto sommato molto limitati. Per gli invii di spore di

carbonchio è stato impiegato un preparato di alta qualità e di un ceppo particolarmente contagioso che, secondo indicazioni ufficiali, viene utilizzato a scopi di ricerca solo in pochi laboratori negli USA, in Canada e in Gran Bretagna. Le autorità inquirenti presumono che all'origine degli attacchi possano esserci uno o più scienziati che hanno partecipato attivamente al vecchio programma americano di armi biologiche oppure ancora attivi in un laboratorio di ricerca militare americano; ciononostante un'origine straniera della fattispecie non va del tutto esclusa.

Terrorismo chimico

In ambito chimico si può pensare all'impiego di un aggressivo chimico o di una sostanza chimica tossica. L'utilizzazione di armi chimiche in senso militare non è invece in primo piano, anche se non va sottovalutato il fatto che grandi quantità di armi C continuano a trovarsi nei depositi dell'ex Unione Sovietica, in parte senza le dovute misure di sicurezza.

La scelta di un agente chimico da impiegare per un eventuale attentato terroristico dipende dalla disponibilità delle sostanze chimiche necessarie alla sua produzione e dalle conoscenze specifiche all'interno del raggruppamento terroristico. Oltre alla produzione, anche la dispersione di un agente chimico mette gli autori di fronte a difficoltà notevoli; soprattutto se intendono causare numerose vittime è necessario l'impiego di quantità relativamente grandi di aggressivi chimici o di sostanze chimiche tossiche.

Mezzi non convenzionali in possesso di Al Qaïda?

Dopo gli attacchi all'antrace negli Stati Uniti vi sono state speculazioni su un'eventuale implicazione di Osama Bin Laden e Al Qaïda. In passato Bin Laden ha affermato in numerose interviste la sua volontà di procurarsi e impiegare armi chimiche e nucleari. Nonostante numerosi indicazioni riguardanti tentativi di Al Qaïda di procurarsi armi di distruzione di massa e in particolare sostanze radiologiche, non vi sono indizi accertati secondo i quali l'organizzazione di Osama Bin Laden sarebbe effettivamente in possesso di armi chimiche e nucleari. In base alle conoscenze attuali degli esperti, è presumibile che Al Qaïda disponga di piccole quantità di sostanze chimiche tossiche (in particolare acido cianidrico), di tossine biologiche (botulino e ricina) nonché delle necessarie conoscenze per il loro impiego. Queste sostanze potrebbero essere utilizzate contro singole persone o piccoli gruppi, ma non per un attentato di dimensioni più grandi.

Minaccia per la Svizzera e rischio a livello mondiale

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e i casi di antrace negli Stati Uniti, l'impiego di mezzi non convenzionali da parte di organizzazioni terroristiche non può più essere escluso. Accanto alla volontà di utilizzare questi mezzi, un impiego presuppone anche che esse siano disponibili e chi vi siano le conoscenze specifiche necessarie per utilizzarle (soprattutto nei casi in cui si vogliono causare numerose vittime). Organizzazioni o singole persone che sembrano essere disposte a impiegare mezzi non convenzionali e in particolare sostanze CBR vanno ricercate tra le sette religiose o quasi religiose che predicano la fine del mondo oppure tra singoli individui e gruppi estremamente brutali.

Un impiego di sostanze CBR da parte di gruppi terroristici o singoli individui dovrebbe essere per il possibile solo in dimensioni limitate, come nel caso dei recenti

casi di antrace, e quindi non dovrebbe causare vittime numerose. Ma proprio come hanno dimostrato i casi di antrace, un attacco improvvisato con sostanze chimiche tossiche, tossine biologiche o materiale radioattivo potrebbe avere ripercussioni massicce a livello psicologico e quindi avere conseguenze economiche enormi. Inoltre, soprattutto nel caso di Al Qaïda, sono possibili anche attacchi contro impianti che producono o contengono sostanze pericolose.

Non vi sono attualmente indizi relativi a una minaccia concreta per la Svizzera del tipo descritto sopra. La probabilità a livello mondiale di un attacco improvvisato con sostanze CBR, in particolare contro obiettivi americani o ebreo-israeliani, è relativamente piccola, ma non può essere esclusa. Questi attacchi avrebbero soprattutto enormi ripercussioni psicologiche su tutta la popolazione della regione colpita.

2.2.7 Giudizio generale sugli attacchi dell'11 settembre 2001

Segnali premonitori

Visti i molti falsi allarmi degli ultimi tre anni, negli USA e all'estero vi erano segnali che potevano lasciar presagire l'imminenza di un grosso attacco. In occasione degli attacchi al World Trade Center nel 1993 e allo stabile dell'amministrazione dell'Oklahoma nel 1995 si era già avuto modo di constatare la vulnerabilità dei centri urbani nonché degli edifici rappresentativi. Scenari di terrore di questa forma erano inoltre stati indagati da studi letterari e dalla politica di sicurezza: essi avevano anticipato quanto poi accaduto. Dopo che gli studi effettuati alla fine degli anni '90 relativi alla minaccia per gli USA avevano messo in primo piano la guerra elettronica (guerra cibernetica) e la proliferazione di mezzi di distruzione di massa, in occasione della valutazione della situazione attuale è invece necessario ritornare a dare maggior peso ai metodi classici del terrorismo (attentati dinamitardi, rapimenti ecc.).

Incerti i tempi di preallarme

Per quanto concerne i tempi di preallarme, bisogna operare una netta distinzione fra la minaccia di guerra classica e le ripercussioni, dirette o indirette, della violenza estremista e terroristica. Nel primo caso si tratta in effetti di preallarme strategico, addirittura di riconoscimento precoce. Nel caso di attentati terroristici si parla di un allarme tattico, vale a dire che non si tratta più di valutare se determinati gruppi ricorreranno alla violenza, ma unicamente di accertare dove e quando tali gruppi intendono colpire. Se i terroristi pianificano i loro attentati a corto termine, il tempo di preallarme teorico massimo risulta ridotto a pochi giorni.

Riconoscimento precoce grazie alle attività dei servizi di informazione

I dispendiosi atti preparatori dell'attacco, rivelati dagli accertamenti finora effettuati, hanno inoltre dimostrato che i terroristi possono vivere legalmente nelle società industriali per anni, perfettamente integrati e senza destar sospetti, come cosiddetti «agenti in sonno» (dormienti). I dormienti si caratterizzano appunto per il fatto di rimanere per lungo tempo inattivi per poi improvvisamente mettersi in azione. Questo comportamento è noto da parecchio tempo, in particolare nell'ambito del controspionaggio. Ciò significa che, per riconoscere tempestivamente la presenza di

strutture nascoste, gli sforzi delle attività classiche dei servizi di informazione (raccolta di informazioni mediante agenti infiltrati), servizi smantellati a livello mondiale in seguito alla fine della guerra fredda, riacquistano la loro importanza nei confronti degli sforzi espletati per procacciarsi gli strumenti moderni d'informazione elettronica.

Correlazione con gli impegni politici internazionali degli USA

Nel valutare gli attacchi dell'11 settembre 2001 bisogna necessariamente considerare gli impegni politici internazionali assunti dagli USA, dal momento che gli attacchi erano volutamente diretti contro di essi. Gli avvenimenti hanno del resto dimostrato chiaramente come oltre a potenziare le misure di sicurezza sia pure indispensabile indagare in merito alle cause dei problemi.

Possibili ripercussioni a livello internazionale

Gli attentati dell'11 settembre 2001 possono avere le seguenti ripercussioni a livello internazionale:

- si è una volta di più dimostrato a livello mondiale come le società industriali moderne siano altamente vulnerabili e come sia importante proteggere le infrastrutture critiche e quelle cariche di valore simbolico;
- i modelli della politica di sicurezza validi finora sono stati rimessi in discussione. Questo concerne in particolare l'influenza di componenti non statali, la crescente importanza della guerra asimmetrica nonché la necessità da parte dei servizi di informazione di procurarsi le informazioni a titolo preventivo;
- il fatto che i gruppi terroristici operino su scala mondiale richiede l'intensificazione della collaborazione internazionale nella lotta contro il terrorismo;
- la caccia all'organizzazione Al Qaida ha mostrato come le organizzazioni terroristiche siano in grado di creare una rete di collegamenti non da ultimo mediante i movimenti migratori e di rifugiati mondiali;
- gli attentati hanno rafforzato la disponibilità delle grandi potenze a collaborare, specialmente nell'ambito della lotta contro il terrorismo. Fintantoché non vi saranno nuovi attentati, è probabile che, vista la diversità degli interessi dei differenti Stati, la cosiddetta alleanza globale contro il terrorismo, nella sua compattezza odierna, non continuerà a esistere a lungo. È comunque innegabile che nei prossimi tempi la comunità internazionale continuerà ad attribuire alla lotta al terrorismo e al suo finanziamento grandissima importanza;
- infine gli attentati hanno dimostrato come le società industriali moderne debbano continuamente confrontarsi con una vasta gamma di possibili rischi – compresi quelli del terrorismo classico.

2.3 Conseguenze per la Svizzera di attività terroristiche all'estero

2.3.1 Incidenti in Svizzera dagli anni '60

Gli anni '60: la decolonizzazione e atti di terrorismo dell'OLP

Rispetto agli Stati limitrofi, la Svizzera è stata colpita dal terrorismo in misura inferiore. Tuttavia, con la decolonizzazione negli anni '60, gli atti di terrorismo perpetrati da gruppi etnici nazionalisti o separatisti hanno pesato più o meno intensamente sulla sicurezza interna. Nell'ottobre 1960, il medico e uomo politico camerunese Felix Moumie venne ucciso a Ginevra e i sospetti caddero sull'organizzazione francese «Main Rouge». Dopo il 1968, la violenza terroristica dei movimenti di liberazione attivi su scala internazionale giunse al suo apice in tutta l'Europa. Neppure la Svizzera fu risparmiata, come dimostrato dall'attentato palestinese del 1969 a un aereo di linea israeliano a Kloten e dal crash di un velivolo della Swissair a Würenlingen, in seguito all'esplosione di una bomba. Sei mesi dopo, il 6 settembre 1970, terroristi palestinesi dirottarono a Zerqa, in Giordania, un DC-8 della Swissair e altri due aerei di compagnie straniere e li fecero esplodere.

Gli anni '70: terrorismo social-rivoluzionario

Agli inizi degli anni '70, stretti rapporti legavano il gruppo anarchico di sinistra «Bändlistrasse», di Zurigo, alla banda Baader-Meinhof, in Germania. Nel 1977, dopo un incidente di frontiera a Fahy (JU), alcuni membri della Rote Armee Fraktion (RAF) vennero arrestati; nel 1979, quattro membri della RAF assaltarono una banca a Zurigo. Nel 1980, ebbe luogo una sparatoria con conseguenze letali tra la polizia e un esponente di una frazione tedesca di estrema destra.

Gli anni '80: terrorismo internazionale e terrorismo di Stato

Durante gli anni '80 vennero commessi a più riprese attentati dinamitardi e sequestri di ostaggi, come pure occupazioni di ambasciate straniere (occupazione dell'ambasciata polacca nel 1982, numerosi attentati della milizia clandestina armena ASALA negli anni '80, ripetuti rapimenti di cittadini svizzeri in Libano alla fine degli anni '80). Nel 1987, il dirottamento a Ginevra-Cointrin di un aereo dell'Air Afrique con 145 persone a bordo si concluse con l'arresto del pirata dell'aria libanese dell'Hisbollah pro iraniana solo dopo l'uccisione di un passeggero francese.

Il territorio svizzero venne sfruttato anche come conveniente base di diffusione della propaganda politica e di preparazione di atti terroristici come pure di acquisizione del materiale logistico necessario. Nel 1982, l'incaricato per gli affari libici venne richiamato perché considerato un fattore di rischio per la Svizzera. Nel caso Lockerbie (1988), alcune tracce conducevano in Svizzera. Nel 1990, l'assassinio del membro dell'opposizione iraniana Kazem Radjavi a Coppet/VD dimostrò che il terrorismo internazionale poteva colpire direttamente cittadini stranieri residenti in Svizzera. Dopo l'assassinio dell'ex primo ministro iraniano Bakhtiar a Parigi il 27 agosto 1991, due dei presunti attentatori furono arrestati in Svizzera ed estradati in Francia.

Gli anni '90: violenza estremista di matrice etnica

Gli anni '90 furono contrassegnati principalmente da atti di violenza ad opera di gruppi estremisti curdo-turchi (attentati del Partito dei lavoratori curdi PKK contro strutture turche nel 1993, occupazione di ambasciate nel 1999, occupazione del Palazzo federale nel 2000). Negli anni '90 la Svizzera venne inoltre sfruttata da parte di esponenti di gruppi terroristi algerini che vi erano esiliati (FIS, GIA) per l'acquisizione illegale di armi ed esplosivi e per fini propagandistici. Verso la fine degli anni '90, vennero scoperte in Svizzera le reti logistiche dell'organizzazione indipendentista tamil Liberation of Tamil Eelam (LTTE) e, nell'ambito del conflitto in Kosovo, si sorvegliarono le attività di raccolta di fondi e il traffico illegale di armi. La vulnerabilità dei cittadini svizzeri all'estero quali vittime di attentati terroristici fu drammaticamente dimostrata dall'attentato perpetrato da terroristi islamici a Luxor nel 1997.

Violenza di matrice politica interna

In Svizzera si verificarono ripetuti atti di violenza di matrice politica interna assimilabili ad atti terroristici. Basti ricordare gli attacchi dinamitardi e gli incendi dolosi perpetrati dagli inizi degli anni '60 per tre decenni da diverse fazioni politiche, che causarono anche alcuni morti.

2.3.2 Gruppi attivi in Svizzera

Valutazione della situazione attuale e approfondimenti

La seguente valutazione della situazione attuale si concentra esclusivamente sulle organizzazioni estremiste o terroristiche straniere che agiscono attraverso l'emigrazione in Svizzera. Non tutti questi gruppi utilizzano il territorio per la medesima ragione. I motivi e gli obiettivi possono essere storicamente, socialmente, economicamente e strategicamente diversi. Anche l'impatto delle loro attività si differenzia secondo l'organizzazione e può mutare con il passar del tempo. Le componenti svizzere del LTTE o del PKK assumono, ad esempio, un ruolo chiave nella rete internazionale di queste organizzazioni.

Gruppi arabo-islamisti

I gruppi arabo-islamisti dell'Africa del Nord e di provenienza mediorientale non hanno finora sviluppato in Svizzera alcuna attività terroristica diretta. I rappresentanti di alcuni di questi gruppi, però, utilizzano il nostro Paese come luogo di soggiorno. Vari fondi umanitari assistenziali in contatto con questi gruppi hanno un'agenzia in Svizzera e organizzano collette tra i compatrioti come pure presso il pubblico. I gruppi islamisti operano meno scopertamente di altre organizzazioni e, grazie alle loro strutture, sono più flessibili e prudenti. Le connessioni a livello mondiale con strutture sociali o religiose musulmane garantiscono loro il più elevato potenziale di futura crescita.

L'inasprimento del conflitto israelo-palestinese negli ultimi mesi ha suscitato numerose manifestazioni di solidarietà nel mondo arabo-musulmano, in Europa e negli Stati Uniti. In questo contesto, anche in Svizzera si sono verificati nel 2001 tre attentati dinamitardi rivendicati da un gruppo di estrema sinistra. Contrariamente a quanto è avvenuto nei Paesi vicini, i beni ebraici, come ad esempio le sinagoghe,

sono stati risparmiati da atti di vandalismo. Tuttavia le manifestazioni sono state sfruttate quale piattaforma per incitare alla guerra santa (Jihad) e ad atti di vendetta contro l'Israele.

Considerati i notevoli problemi sociali ed economici di Marocco, Tunisia ed Egitto, i ranghi delle forze islamiste potrebbero ingrossarsi; ciò tuttavia non significherebbe necessariamente un deterioramento del clima politico legato a una recrudescenza della violenza come nel caso dell'Algeria. I movimenti di opposizione politica vantano contatti anche in Svizzera. Ad esempio, il movimento tunisino En Nahdha ha molti membri in Svizzera e può contare sull'appoggio di un'organizzazione di solidarietà a livello mondiale. Secondo l'evoluzione della situazione politica, questi movimenti potrebbero radicalizzarsi aumentando gli atti di violenza nei rispettivi Paesi.

In Svizzera operano anche organizzazioni umanitarie assistenziali sospettate apertamente all'estero di mantenere contatti con gruppi arabi islamisti o di essere direttamente coinvolte in conflitti armati. In un caso si tratta dell'Islamic Relief Worldwide con sede a Ginevra (prima di aprile 2001 la sede era a Basilea). Il suo obiettivo dichiarato è contribuire alla lotta contro la povertà in tutto il mondo. Tuttavia, grazie ai suoi rappresentanti in tutto il mondo, sembra anche avere avuto contatti, tramite l'Albania, con volontari islamisti in Kosovo. Già verso la metà degli anni '90, l'organizzazione umanitaria assistenziale «Aide directe», con sede a Ginevra, aveva appoggiato il corpo dei mujaheddin dell'esercito bosniaco ed era anche sospettata di aver reclutato volontari per questo reparto.

Altre organizzazioni umanitarie o assistenziali in Svizzera collaborano con note organizzazioni internazionali, parzialmente sospettate di appoggiare attività terroristiche. Tra queste il Comité de bienfaisance pour la solidarité avec la Palestine (CBSP), prossimo agli ambienti islamisti di Hamas. Tuttavia, attualmente, nessun indizio prova che i mezzi del CBSP o di altre organizzazioni residenti in Svizzera siano effettivamente stati utilizzati per il finanziamento di atti terroristici.

Osama Bin Laden e Al Qaïda

La Svizzera non è servita da base logistica o di formazione ai presunti autori degli attentati dell'11 settembre 2001. Allo stato attuale delle indagini risulta solo che singoli attentatori sono transitati per la Svizzera diretti verso altri Paesi europei.

Già prima degli attentati negli USA, le autorità svizzere si sono trovate ripetutamente confrontate con sospetti circa eventuali contatti tra Osama Bin Laden e il fratellastro residente nel nostro Paese, sospetti che finora si sono rivelati infondati. Da anni si presume anche che il gruppo Al Taqwa/Nada Management, con una filiale a Lugano e sede alle Bahamas e nel Principato del Liechtenstein, abbia legami con gruppi terroristici islamisti. Ripetute indagini di polizia non hanno portato ad alcun risultato. La direzione del gruppo aveva già fatto oggetto nel 2000, in un altro contesto, di indagini della Commissione delle banche. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 sono in corso nuovi accertamenti.

Il 7 novembre 2001, fondandosi sugli articoli 184 e 185 della Costituzione federale, il Consiglio federale ha vietato l'organizzazione Al Qaïda come pure eventuali organizzazioni successive o di sostegno. Il divieto riguarda anche gruppi di copertura o derivati e organizzazioni o gruppi che hanno gestione, obiettivi e mezzi analoghi a quelli di Al Qaïda o che agiscono su suo incarico. Finora in Svizzera non sono state

scoperte strutture o individui appartenenti a organizzazioni di tal genere. Il divieto ha soprattutto scopo preventivo ed è limitato al 31 dicembre 2003.

Estremisti albanesi

Dall'inizio della crisi nell'Europa sudorientale, la Svizzera è colpita in maniera particolare dalle attività di gruppi estremisti di quella regione. Politicamente attivi sono soprattutto gli esponenti di associazioni radicali kosovari e albanesi. Dispongono di buoni contatti, ma la loro base è notevolmente meno estesa che durante la guerra nel Kosovo. Finora, tra i grandi gruppi di popolazione serba, kosovara e albanese residenti in Svizzera non si sono registrati atti di violenza. Le attività di gruppi di estremisti kosovari e albanesi implicano però il pericolo costante che, in caso di acuirsi dei conflitti regionali (Serbia meridionale, Macedonia), la grande diaspora possa essere sfruttata a scopi di propaganda, reclutamento, finanziamento e acquisizione illegale di armi. Esponenti di rilievo di partiti kosovari e albanesi nonché macedoni e albanesi risiedono o hanno risieduto in Svizzera come rifugiati.

Gruppi di estremisti curdo-turchi

La Svizzera rappresenta una base importante per diversi gruppi estremisti curdo-turchi. Il PKK (dall'aprile 2002 KADEK) da anni organizza frequenti raccolte di fondi tra i curdi che vivono in Svizzera. I fondi raccolti molto probabilmente vengono utilizzati anche per finanziare l'ala armata del PKK. Dopo le occupazioni con presa di ostaggi e le proteste violente in occasione dell'arresto del leader curdo Abdullah Öcalan (il 15 febbraio 1999), il PKK ha in gran parte rispettato la tregua indetta da Öcalan stesso. Con la sua «nuova politica» la direzione del PKK persegue una linea pacifista. Non va tuttavia dimenticata la possibilità che il partito dei lavoratori curdi, il PKK, sia pronto a riprendere le attività terroristiche in qualsiasi momento, sia in Turchia, sia nelle regioni europee. L'elevata disponibilità alla violenza di questa e di altre organizzazioni si è manifestata, ad esempio il 19 dicembre 2000, durante la breve occupazione di un locale del Palazzo federale da parte di vari rappresentanti di gruppi curdo-turchi di estrema sinistra che volevano dimostrarsi solidali con la rivolta e lo sciopero della fame di detenuti in prigioni turche.

Il nuovo nome KADEK intende segnalare la rottura con un passato sanguinario. Tuttavia la scelta di Öcalan come leader, e l'attaccamento a due concetti inaccettabili per la Turchia – «libertà» e «Kurdistan» – appaiono alquanto contraddittori. Si può quindi presumere che tale cambiamento non influisca sulla situazione attuale. La probabilità di violenza per il momento è scarsa. Nell'elenco delle organizzazioni terroristiche nell'UE, aggiornato all'inizio di maggio, figura tuttora il PKK, mentre il KADEK non è menzionato.

Organizzazione indipendentista tamil

Il LTTE, l'organizzazione indipendentista tamil proveniente dallo Sri Lanka, è profondamente radicato tra i tamil che vivono in Svizzera. L'organizzazione fa opera di propaganda in tutta Europa e raccoglie fondi per finanziare la lotta in patria. A intervalli regolari, il LTTE organizza attività di raccolta di fondi e di propaganda durante le grandi manifestazioni della comunità tamil in Svizzera. Nel 1999 e nel 2000, in occasione della celebrazione dell'«Heroes Day», le collette organizzate a sostegno della lotta del LTTE in Sri Lanka hanno raccolto donazioni ingenti. Il Consiglio federale, su richiesta del DFGP e del DFAE, ha vietato la raccolta di fondi e la propa-

ganda in favore di atti di violenza durante la festa dell'«Heroes Day» del 2 dicembre 2001, tenutasi a Granges-Paccot, nel Canton Friburgo.

2.3.3 Obiettivi del terrorismo in Svizzera e all'estero

Nessuna minaccia diretta contro la Svizzera

Come dimostrato da vari eventi, le persone e gli impianti in Svizzera e all'estero possono essere minacciati da atti terroristici che non sono diretti specificatamente contro la Svizzera. In questo ambito rientrano, da una parte, cittadini stranieri, rappresentanze estere e ditte internazionali con sede in Svizzera. Gli obiettivi sono simbolici: edifici governativi, rappresentanze estere o conferenze internazionali. D'altra parte, gli Svizzeri continuano a essere «obiettivi casuali», come nel caso dell'attentato del 17 novembre 1997 a Luxor (36 dei 58 turisti uccisi provenivano dalla Svizzera). Lo scopo del massacro era di danneggiare il settore turistico e d'indebolire l'economia e il governo egiziani.

Dal 1970 l'aviazione civile svizzera non è un bersaglio diretto

Dopo l'ondata di attentati degli anni 1969/1970, l'aviazione civile svizzera non è più stata nel mirino dei terroristi. Per contro, cittadini svizzeri hanno continuato a figurare fra le vittime di minacce, dirottamenti e attacchi terroristici diretti contro l'aviazione civile internazionale. Nei casi di dirottamento, manipoli di terroristi sono atterrati anche in aeroporti svizzeri, come, nel 1987, a Ginevra-Cointrin.

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli USA, e dopo il tentativo di fare esplodere un velivolo dell'American Airlines a fine dicembre 2001, le misure di sicurezza degli aeroporti svizzeri, già particolarmente rigorose, sono state ulteriormente rafforzate.

Coinvolgimento mirato o casuale

Qui di seguito un elenco degli avvenimenti più recenti in cui sono stati coinvolti cittadini svizzeri o impianti esteri in Svizzera.

- Alla fine di dicembre 1999, tra i 178 passeggeri di un volo dirottato da Kathmandu/Nepal a Kandahar/Afganistan si trovavano 4 Svizzeri, fra cui un noto industriale. I dirottatori, membri del gruppo terroristico panislamico Harkat ul Mujaheddin, spararono a un passeggero straniero, uccidendolo.
- Il 22 aprile 2001, nell'albergo di lusso «Swisshôtel» di Istanbul, alcuni terroristi pro-eceni presero in ostaggio 120 persone, tra cui 12 Svizzeri. Il loro scopo era in primo luogo di attirare l'attenzione mondiale sul conflitto nel Caucaso.
- In Colombia, nonostante i negoziati di pace a cui partecipa anche la Svizzera, continua a sussistere il pericolo di attentati, uccisioni, rapimenti di civili, prese di ostaggi con richiesta di riscatto. Tra i numerosi civili rapiti in Colombia nel 2001 figurava un cittadino svizzero, che venne liberato dopo tre settimane di trattative discrete.

- Nel 2001 militanti contro la politica israeliana e statunitense in Medio Oriente hanno commesso attacchi dinamitardi contro impianti privati di questi Paesi.
- Tra le vittime degli attentati dell'11 settembre 2001 figurano anche due cittadini svizzeri residenti negli USA.
- Una cittadina svizzera ha riportato lievi ferite nell'attacco dinamitardo del 17 marzo 2002 contro una chiesa protestante nel quartiere diplomatico di Islamabad. Nell'attentato hanno perso la vita cinque persone.

Complessivamente non ci sono indizi tali da far temere che la Svizzera possa diventare un obiettivo prioritario del terrorismo. In considerazione del potenziale e delle intenzioni delle organizzazioni terroristiche, tuttavia, non si può escludere che il nostro Paese o i suoi abitanti possano essere coinvolti in attentati. Secondo una recente analisi degli obiettivi e del modo di funzionare delle organizzazioni terroristiche, la probabilità di attentati rivolti direttamente contro la Svizzera o cittadini svizzeri deve essere considerata poco elevata.

Il 20 maggio 2002 il governo degli Stati Uniti ha informato l'opinione pubblica della possibilità di nuovi attentati terroristici di Al Quaid contro gli USA, ma non ha potuto precisare il momento in cui tali attentati potrebbero aver luogo.

2.3.4 Propaganda e reclutamento

Garanzia dei diritti fondamentali

In Svizzera, tradizionalmente, i gruppi politici stranieri godono di un margine di manovra relativamente ampio grazie alla garanzia dei diritti fondamentali. Attività di raccolta di fondi o di propaganda hanno, di norma, ripercussioni limitate sulla sicurezza interna. Tuttavia la Svizzera, per ragioni di sicurezza interna ed esterna, non ha nessun interesse a fungere da base e fonte di finanziamento di attività delle organizzazioni che ricorrono a mezzi terroristici.

KADEK

Oltre alla propaganda politica e alla formazione dei quadri dell'organizzazione, la raccolta di fondi (collette o riscossione dei contributi dei membri, proventi della vendita di giornali, ma anche presunti legami con il traffico di droga) è una delle principali attività del KADEK in Svizzera. Il KADEK, al pari di altre organizzazioni estremiste, sta cercando di ampliare la gamma delle fonti di finanziamento, concentrandosi sempre più spesso su attività commerciali legali. A tal scopo è stata ideata e creata un'associazione professionale, la KARSAN (Unione internazionale dei datori di lavoro curdi), finalizzata ad allestire e gestire in Europa un sistema economico e finanziario curdo autonomo. La sede centrale della KARSAN deve essere istituita a Francoforte, dove il PKK ha già acquistato un edificio commerciale idoneo.

LTTE

L'organizzazione indipendentista tamil Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) sovvenziona la lotta soprattutto grazie al sostegno dei tamil emigrati in Europa, negli USA, in Canada e in Australia. In gran parte i contributi provengono da collette, manifestazioni e proventi di attività commerciali.

In Svizzera le attività del LTTE s'incentrano principalmente sulla propaganda e la raccolta di fondi, provenienti, per la maggior parte, da collette, manifestazioni, proventi di attività commerciali (People Shops) e da una forma mista di credito e gioco d'azzardo chiamata «Sittu». Le entrate globali annue del LTTE in Svizzera ammonterebbero, secondo le stime, a 15 milioni di franchi.

Il 2 dicembre 2001, il Consiglio federale ha vietato al LTTE la raccolta di fondi e la diffusione di materiale propagandistico incitante alla violenza in occasione della celebrazione dell'«Heroes Day», svoltasi a Granges-Paccot, nel Canton Friburgo.

Fino verso la fine del 1998, le collette del LTTE in Svizzera sono state spesso marcate da manifestazioni di violenza fisica e/o psichica. Dall'inizio del 1999, si è constatato un cambiamento. L'organizzazione LTTE si sforza di evitare le infrazioni alla legge, in occasione delle azioni di raccolta di fondi.

UCK

Con lo scoppiare del conflitto nel Kosovo, la Svizzera è diventata un punto d'appoggio per la raccolta di mezzi. I già noti fondi di donazioni a favore del Kosovo sono tuttora attivi in Svizzera, anche se le entrate sono in forte diminuzione. Ufficialmente, le collette hanno sempre scopi umanitari. In assenza di prove su un eventuale altro impiego delle donazioni o su fattispecie penali relative alla raccolta di fondi, le autorità di perseguimento penale non hanno alcuna possibilità d'intervento.

Importi di parecchi milioni sarebbero trasferiti dalla Svizzera in Albania, Macedonia e Kosovo anche per il tramite delle strutture commerciali di agenzie di viaggi albanesi. Si tratterebbe però di denaro proveniente per la maggior parte dal commercio illegale di droga.

Al Qaïda

Dopo i fatti dell'11 settembre 2001, le indagini delle autorità di perseguimento penale svizzere si sono concentrate principalmente sulle possibili fonti di finanziamento di Al Qaïda.

Oltre al blocco di beni patrimoniali per oltre 40 milioni di franchi (vedere n. 4.3), la Svizzera ha svolto anche indagini mirate. Già il 7 novembre 2001, il Ministero pubblico della Confederazione, in collaborazione con la Polizia giudiziaria federale (PGF), ha perquisito gli uffici della società finanziaria Nada Management (precedentemente Al-Taqwa) e ha interrogato i sospetti. Sono stati bloccati diversi conti, fra cui uno appartenente a Ahmed Huber, un estremista di destra svizzero convertito all'Islam. Finora, tuttavia, non si sono potuti provare legami con Al Qaïda.

Il 18 aprile 2002, il Ministero pubblico della Confederazione, in collaborazione con la Polizia giudiziaria federale (PGF) ha effettuato, nei Cantoni Ticino e Grigioni, altre perquisizioni di varie ditte e residenze private, per sospetto finanziamento di attività terroristiche. Sono stati sequestrati documenti, ma non si è proceduto ad alcun arresto.

2.3.5 **Luogo di soggiorno e terra di transito**

Legislazioni estere più restrittive aumentano il rischio

Come abbiamo visto, fin dagli anni '60, la Svizzera viene sfruttata da singoli individui e gruppi terroristici come luogo di soggiorno o di transito. L'inasprimento delle legislazioni estere o i divieti espliciti di organizzazioni (ad es. divieto del PKK in Germania nel 1993, Terrorism Act in Gran Bretagna nel 2000, US-Patriot Act nel 2001, ampliamento degli elenchi nazionali e internazionali di terroristi dopo il settembre 2001) accrescono il rischio che i gruppi che hanno contatti con comunità esiliate in Svizzera possano trasferire le loro attività nel nostro Paese.

Reti terroristiche europee e internazionali: le piste svizzere

Per quanto concerne i gruppi terroristici europei, le piste puntano ripetutamente verso la Svizzera. Nei Paesi limitrofi, negli ultimi anni, vari membri di gruppi terroristici internazionali hanno dovuto rispondere davanti alla giustizia di attentati commessi in passato. Sono così emersi contatti che passavano per la Svizzera. Ad esempio, negli ultimi due anni sono stati comprovati in Svizzera legami con le Brigate Rosse: un indiziato è stato estradato, un altro presunto membro è stato arrestato a Zurigo il 10 marzo 2002. Nell'ambito degli attentati effettuati dal Front Libération National Corse (FLNC), nel 2000 le autorità inquirenti francesi hanno seguito una pista svizzera. Alla vigilia dei mondiali di calcio del 1998 in Francia, nell'ambito di un'operazione di prevenzione antiterroristica su scala europea, sono stati arrestati due algerini che soggiornavano illegalmente in Svizzera. A metà marzo 2002, Una presunta attivista tedesca dell'organizzazione clandestina basca ETA, oggetto di un mandato d'arresto internazionale, è stata arrestata al confine Svizzero e messa in carcere preventivo.

La Svizzera è stata e continua ad essere sfruttata da organizzazioni islamiste per attività illegali. In particolare, i membri di organizzazioni estremiste magrebine (Algeria e Tunisia) cercano di creare reti anche in Svizzera. Tranne un caso non ancora confermato, nessun indizio prova che i legami degli estremisti islamici conducano dalla Svizzera verso il Pakistan e l'Afghanistan.

Non si deve tuttavia escludere che in Svizzera si trovino cosiddetti sleepers ovvero agenti «dormienti». Come dimostrato nei Paesi colpiti da attentati, le misure preventive di cui le autorità dispongono per individuare tali agenti sono limitate da considerazioni di utilità, proporzionalità e compatibilità con i diritti fondamentali.

2.3.6 **Implicazione di gruppi terroristici in altre attività criminali**

Le organizzazioni terroristiche sono ripetutamente messe in relazione con altri settori della criminalità, come il traffico di armi o di droga.

Concordanza di interessi con gravi forme di criminalità nei Balcani

Nel Kosovo e nelle regioni limitrofe, vari gruppi armati di etnia albanese, in particolare l'UCK, partecipano alle reti di gravi forme di criminalità, dal cui appoggio logistico e finanziario dipende la continuazione della loro lotta. Inoltre si riscontra una concordanza di interessi tra questi gruppi e le gravi forme di criminalità. Sussistono chiari indizi del fatto che, analogamente a quanto avviene in Kosovo, anche in

Svizzera le reti di gruppi estremisti di etnia albanese sono coinvolte in gravi forme di criminalità (traffico di eroina e cocaina, prostituzione, tratta di esseri umani, riciclaggio di denaro).

Sono note anche le relazioni tra gruppi estremisti di simpatizzanti kosovo-albanesi e organizzazioni criminali attive nel settore del traffico di armi. Ne sono un esempio due casi di contrabbando di armi scoperti in Svizzera nel 1998 e nel 1999. Un altro caso di traffico e contrabbando di armi dalla Svizzera in direzione delle regioni in guerra della Macedonia presenta modi di procedere analoghi.

I gruppi curdo-turchi e il traffico di droga

Già da vari anni si sospetta che anche il PKK sia coinvolto in gravi forme di criminalità e che, tramite trafficanti di droga curdi, partecipi direttamente al commercio di stupefacenti. Esponenti degli ambienti in cui opera l'organizzazione sono coinvolti sempre più spesso in inchieste penali per racket ed estorsioni, sospetto di traffico di droga e reati simili. Finora queste supposizioni non hanno potuto essere provate, almeno per quanto riguarda la Svizzera.

2.4 Criminalità organizzata e altre forme di criminalità

2.4.1 Criminalità organizzata in generale

La criminalità organizzata ha assunto dimensioni globali e potrebbe diventare una delle principali minacce per la società, lo Stato e l'economia. La sua infiltrazione nelle attività commerciali correnti grazie al riciclaggio di denaro, alla corruzione e all'acquisto di aziende e immobili compromette la stabilità economica e sociale, specialmente nelle democrazie di fresca data dell'Europa dell'Est. Gli stessi Stati, la loro politica economica oppure le loro strutture giudiziarie e di polizia sono obiettivi per l'infiltrazione della criminalità organizzata. I principali campi d'azione di gruppi in gran parte appartenenti alle reti della criminalità organizzata sono il traffico di droga e di armi, la tratta di esseri umani, la corruzione, il ricatto e il riciclaggio di denaro proveniente da tali attività. Eventuali connessioni trasversali fra detti gruppi e gruppi terroristici sono fonte di preoccupazione.

I sistemi economici altamente sviluppati e strettamente interconnessi a livello internazionale offrono alle organizzazioni criminali molte possibilità d'infiltrazione e di riciclaggio di proventi illeciti. Anche la Svizzera è confrontata a questi rischi, contro i quali è più difficile lottare in ragione del sistema federalistico, delle risorse di polizia limitate e dell'esclusione da importanti istituzioni europee.

Benché nulla lasci presagire, in Svizzera, un'influenza preponderante del crimine organizzato sulla vita economica e politica del Paese, in passato si sono potute accertare attività occasionali di organizzazioni criminali finalizzate allo sfruttamento dei vantaggi della nostra piazza economica e finanziaria. Tra queste primeggia il re-investimento di profitti di provenienza illecita che le organizzazioni criminali si sono procurati nel Paese d'origine. È quindi di grande importanza anche il potenziamento della collaborazione con i Paesi d'origine delle organizzazioni criminali.

Ai fini della lotta contro la criminalità organizzata, determinate regioni rivestono particolare importanza per la Svizzera. La Comunità degli Stati Indipendenti (CIS), fra cui, in particolare, la Russia, è da considerare come regione ad alto potenziale di

rischio dal profilo della criminalità organizzata. Diversi individui originari della CIS sono sospettati, in Svizzera, di riciclaggio di denaro per conto di organizzazioni criminali. In alcune fattispecie, nel frattempo, si sono potute anche raccogliere le prove sul piano giudiziario. Un ulteriore potenziamento della collaborazione con la CIS potrebbe contribuire ad acquisire informazioni complementari circa le attività illecite di organizzazioni criminali originarie di tale regione.

Le organizzazioni criminali dell'Europa sudorientale e in particolare della regione dei Balcani costituiscono un'altra crescente minaccia da non sottovalutare. Soprattutto nella Repubblica di Jugoslavia, in Albania, Macedonia e Kosovo l'influenza esercitata da gruppi criminali sulla vita economica, politica e sociale è considerevole.

Gruppi di etnia albanese dispongono di strutture mediante le quali possono operare in tutta Europa. Approfittano infatti della possibilità di servirsi di parenti e conoscenti emigrati e stabilitisi in altri Paesi – in particolare in Svizzera e in altri Paesi d'Europa occidentale. Hanno legami con la mafia italiana, come pure con gruppi criminali serbi e bulgari. In Svizzera la principale attività criminale degli albanesi è il commercio di droga. Inoltre singole procedure d'inchiesta attestano il coinvolgimento di agenzie di viaggio kosovare e albanesi in attività di riciclaggio. La partecipazione dei gruppi di etnia albanese alla tratta di esseri umani e al contrabbando è provata. Nonostante queste informazioni finora solo raramente si è potuta dimostrare in maniera esauriente l'esistenza di strutture criminali in Svizzera.

Anche altri gruppi criminali hanno legami con la Svizzera. Basti menzionare la mafia italiana e i gruppi d'Africa occidentale. In alcuni settori mancano però ancora informazioni a livello nazionale.

2.4.2 Commercio illecito di stupefacenti

Secondo le stime dell'ONU alla fine degli anni '90 nel mondo i consumatori di stupefacenti illeciti erano circa 180 milioni. In testa nel consumo mondiale vi è la canapa indiana, seguita da droghe sintetiche, cocaina e oppiacei come l'eroina. Il volume del mercato del commercio illecito di stupefacenti è valutato a circa 400 miliardi di dollari USA¹⁸.

In Svizzera le scene aperte della droga sono praticamente scomparse. Nello spaccio per le strade sono coinvolti tossicodipendenti svizzeri, minori come pure giovani trafficanti originari dell'Africa occidentale e della regione balcanica. Il commercio e il consumo di eroina si sono stabilizzati, con una tendenza alla flessione. Il mercato dell'eroina è controllato prevalentemente da gruppi originari dei Balcani, in particolare del Kosovo e della Macedonia. La regione di provenienza dell'eroina è soprattutto l'Afganistan.

Il 17 gennaio 2002, il governo di transizione afgano aveva annunciato il divieto di produrre e commerciare stupefacenti. Il raccolto di oppiacei di quest'anno è stato valutato dal Programma delle Nazioni Unite per il controllo internazionale della droga (UNDCP) a circa 3000-3500 tonnellate. I 16 000 ettari di colture di oppiacei distrutti dalle autorità afgane rappresentano per il mercato dell'oppio una flessione

¹⁸ Rapporto annuale 2000 dell'UNDCP.

di circa un terzo. I signori della guerra locali hanno sostenuto il governo nello smantellamento delle colture di oppiacei, anche se per molti di loro erano una fonte di proventi. In seguito alla distruzione di parte del raccolto di oppio afgano, il mercato svizzero potrebbe conoscere, nel giro di 12–18 mesi, una carenza di eroina, o come minimo un aumento del prezzo poiché l'eroina smerciata in Svizzera è prodotta, all'80 per cento, da oppio afgano. Ci sono però ancora importanti riserve, tanto in Afghanistan come nei Paesi limitrofi, che potrebbero compensare, in parte, la rarefazione dell'offerta sul mercato.

Il commercio e il consumo di cocaina sono tendenzialmente in aumento. Il mercato della cocaina è ancora dominato da gruppi di cittadini di singoli Stati africani o latino-americani, ma anche qui si sono nel frattempo affermati gruppi balcanici. Le principali piattaforme del commercio internazionale di cocaina sono Brasile, Colombia e Isole dei Caraibi.

La produzione, il commercio e il consumo di canapa indiana sono in continuo aumento, probabilmente anche in previsione della depenalizzazione del consumo di canapa. I consumatori minorenni sono sempre più numerosi. La produzione e il commercio sono controllati in primo luogo da cittadini svizzeri. Certi mercati locali della canapa indiana sono contraddistinti da un alto livello di organizzazione. È fortemente aumentato il cosiddetto turismo della droga, per cui acquirenti e consumatori affluiscono in Svizzera dai Paesi limitrofi per rifornirsi di canapa indiana.

Per quanto concerne le droghe sintetiche si registra una tendenza all'aumento. Il commercio e il consumo delle cosiddette «pasticche Thai» sono concentrati nel settore a luci rosse. I gruppi che operano in questo settore sono asiatici, segnatamente thailandesi e vietnamiti. Il commercio e il consumo di ecstacy, prodotta soprattutto in Europa e in particolare nei Paesi Bassi, tocca soprattutto gli ambienti «tecno». Sono attivi in questo settore adolescenti o giovani adulti, che non dispongono di strutture riconoscibili. Si constata, in generale, una tendenza all'assunzione di diverse droghe contemporaneamente (politossicomania).

I gruppi che operano nei segmenti di mercato dell'eroina e della cocaina sono bene organizzati e dispongono di strutture efficienti; si contraddistinguono per notevoli capacità d'adattamento e flessibilità e agiscono con professionalità. I membri di questi gruppi spesso risiedono in Svizzera illegalmente, oppure sono richiedenti l'asilo. Si deve infine constatare una crescente disponibilità alla violenza.

2.4.3

Tratta e traffico di esseri umani¹⁹

Stime internazionali presumono che le vittime della tratta di esseri umani in direzione dell'Europa occidentale siano tra 100 000 e 200 000, fra cui molte donne originarie dei Paesi dell'Europa dell'Est²⁰. Ciò significa, tenuto conto delle dimensioni della Svizzera, che nel nostro Paese la tratta di esseri umani potrebbe riguardare circa 3000 persone. Una buona parte di esse eserciterebbe illegalmente la prostituzione. Secondo le informazioni delle polizie cantonali, tuttavia, occorre considerare in quest'ambito anche le danzatrici di locali notturni in possesso di permesso di soggiorno di breve durata, che, oltre alla professione dichiarata, praticerebbero illegalmente la prostituzione.

In particolare nella tratta delle donne provenienti dall'Europa dell'Est, i legami con gruppi di etnia albanese sono accertati. Uno di questi gruppi dispone di una rete di contatti internazionali in questo settore, e opera inoltre in sei Cantoni svizzeri nell'ambito della criminalità del settore a luci rosse.

I casi di tratta di esseri umani accertati dalla polizia sono relativamente rari. Dalle indagini risultano circa 30 casi all'anno, ma non bisogna dimenticare un elevato numero di casi occulti.

Oltre agli sviluppi summenzionati nell'ambito della tratta, si delinea, a livello internazionale, anche un cambiamento nel semplice traffico di esseri umani. Mentre in passato numerosi migranti varcavano illegalmente le frontiere con i propri mezzi o con l'aiuto di parenti, oggi il settore è contrassegnato da un vero e proprio sistema di contrabbando. Secondo i dati dell'ONU si presume che attualmente oltre 200 milioni di migranti cadano nelle mani di passatori²¹. Poiché in Svizzera la competenza per le questioni delle migrazioni è ripartita tra diversi uffici (fino alla fine del 2001 il perseguimento penale incombeva esclusivamente alle autorità cantonali; oggi, in caso di sospetta criminalità organizzata, l'indagine è di competenza federale) e la misura della pena è ancora relativamente insignificante, in pratica non esistono informazioni accertate circa il traffico di esseri umani in direzione del nostro Paese. Nel 2001, però, 356 passatori sono stati arrestati dal Corpo delle guardie di confine e sono stati pronunciati 41 divieti d'entrata per traffico di esseri umani. Anche qui, tuttavia, la zona d'ombra è vasta. Il centro di coordinamento interdipartimentale tratta/traffico di esseri umani che sarà istituito in seno all'Ufficio federale di polizia (UFP) dovrà, nell'ambito dei suoi compiti prioritari, elaborare un'analisi della situazione e coordinare la lotta contro tali fenomeni.

¹⁹ La tratta di esseri umani è una violazione del diritto all'autodeterminazione delle vittime e comprende le fattispecie di sfruttamento a fini sessuali, sfruttamento della manodopera e, in casi estremi, traffico d'organi. Il traffico di esseri umani consiste invece nel trasporto illegale di persone oltre le frontiere; le vittime non sono successivamente costrette a prestazioni di lavoro. L'aiuto a entrare illegalmente pregiudica innanzi tutto gli interessi dei Paesi d'arrivo. Spesso queste due attività criminali non sono chiaramente separabili, per esempio allorché gli individui trasportati illegalmente, una volta nel Paese d'arrivo, devono compensare con i proventi del lavoro in nero le pretese finanziarie del passatore.

²⁰ Secondo stime del Consiglio d'Europa, dell'UE e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

²¹ Comunicato stampa «Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di migranti», Palermo, 14 dicembre 2000.

2.4.4 Cibercriminalità

La tecnologia informatica è in costante e rapida evoluzione, Internet continua ad ampliarsi in maniera esponenziale. Le strutture dell'informazione sono minacciate sia da attacchi materiali convenzionali, sia da aggressioni elettroniche (virus, «cavalli di troia», hacking, flooding, distributed denial of service). Da un lato la cibercriminalità comprende reati già noti che vengono ora perpetrati con i mezzi della tecnologia dell'informazione (diffusione di ideologie razziste e di estrema destra, incitamento alla violenza, pornografia infantile, truffa, riciclaggio di denaro). D'altro lato, rientrano specificamente nell'ambito della cibercriminalità nuove forme di reato (acquisizione illecita di dati, accesso indebito a un sistema per l'elaborazione dei dati, danneggiamento di dati, abuso di un impianto per l'elaborazione dei dati). In queste fattispecie la rete informatica globale Internet funge da elemento chiave di accesso e di diffusione. La possibilità che gruppi terroristici o gruppi appartenenti alla criminalità organizzata possano utilizzare per i propri fini il know-how di pirati informatici (hacker) causa grave preoccupazione. Sono già stati accertati i primi casi di cibercriminalità commessi da gruppi come la mafia italiana.

Benché il Codice penale svizzero (CP) disponga le misure penali pertinenti (art. 143, 143^{bis}, 144^{bis}, 147, 150, 150^{bis}), il perseguimento penale dei reati nel settore delle infrastrutture dell'informazione appare relativamente difficile. In particolare, nel settore della cibercriminalità, le autorità di perseguimento penale non possono fondarsi su una giurisprudenza consolidata in materia della responsabilità penale dei provider di Internet²². Altri problemi insorgono ripetutamente in questo settore in ragione della competenza cantonale del perseguimento penale: eppure le minacce che pesano sulle infrastrutture dell'informazione hanno carattere spiccatamente internazionale e la determinazione della responsabilità in materia è già fonte di non poche difficoltà. Di conseguenza è necessario il coordinamento della lotta a livello internazionale.

Per il momento in Svizzera non sono disponibili dati statistici sulla portata della cibercriminalità. All'estero tuttavia il numero dei casi da qualche anno è in forte crescita: i numerosi virus diffusi a livello internazionale come pure i cosiddetti *denial of service* constatati hanno provato l'estrema vulnerabilità delle reti elettroniche.

2.4.5 Criminalità economica / contrabbando

In ragione della piazza finanziaria svizzera e della buona situazione economica del Paese nel raffronto internazionale, persone e aziende ivi residenti sono vittime potenziali non prive d'interesse agli occhi degli attori della criminalità economica. Pur non disponendo di statistiche precise, si ritiene che i danni arrecati in questo settore siano dell'ordine di 1,5–5,5 miliardi di franchi all'anno.

I crimini economici presentano spesso complesse ramificazioni internazionali, per cui la collaborazione delle autorità giudiziarie e di polizia a livello internazionale è indispensabile. Anche il fattore tempo svolge un ruolo importante nella lotta contro la criminalità economica, poiché le transazioni finanziarie sono effettuate sempre più

²² Sotto la direzione dell'Ufficio federale di giustizia, un gruppo peritale sta analizzando il bisogno di norme di legge nel settore della «criminalità in rete».

rapidamente mediante la rete globale delle strutture dell'informazione. In questo ambito va notata la crescente importanza dell'Internet.

Con le attività di contrabbando si elude il pagamento dei contributi che gravano determinate merci o si introducono merci vietate nel Paese d'arrivo. Per i gruppi criminali organizzati, l'evasione dei contributi doganali è lucrativo soltanto nel caso di merci fortemente tassate, per esempio per ragioni di politica sanitaria o protezionistica. In ragione delle notevoli differenze del prezzo finale di vendita a seconda dei Paesi, il contrabbando di sigarette genera profitti importanti. Ogni anno circa 5500 miliardi di sigarette sono immessi sul mercato mondiale, di cui, secondo le stime, circa il 6,5 per cento proveniente dal contrabbando. Solo nell'Unione europea e nei suoi Stati membri le perdite derivanti dalle mancate entrate sono dell'ordine di miliardi.

Oltre a individui e a piccoli gruppi che acquistano quantità relativamente modeste di sigarette a basso prezzo per introdurle in Paesi dove il prezzo finale di vendita è superiore, sono dediti al contrabbando di sigarette soprattutto grossi gruppi che impiegano tutta una serie di intermediari e di ditte per il trasporto professionale di grosse quantità di merci. A questo livello, il contrabbando di sigarette s'iscrive nell'ambito della criminalità organizzata. Tra gli attori figurano, tra l'altro, gruppi originari dei Balcani, e, segnatamente bande di albanesi. Le sigarette transitano spesso per la cosiddetta «via dei Balcani» per essere introdotte di contrabbando nelle regioni dell'Europa occidentale e centrale. La principale piattaforma del contrabbando è il Montenegro.

Non esiste un vero e proprio contrabbando di sigarette organizzato ai danni della Svizzera. Però il nostro Paese viene spesso utilizzato da persone ivi residenti, con presunti legami con la criminalità organizzata, per attività di contrabbando ai danni degli Stati dell'UE. Anche il finanziamento di tali attività avviene, in parte, partendo dalla Svizzera.

2.4.6 Riciclaggio di denaro

Nel 2000, sulla piazza finanziaria svizzera, istituti bancari nazionali hanno amministrato su conti di deposito di clienti titoli per un ammontare totale di oltre 3700 miliardi di franchi. Secondo le stime, la parte di mercato della nostra piazza finanziaria nel settore dell'amministrazione patrimoniale transfrontaliera è del 30–40 per cento.

Gli articoli 305^{bis} (riciclaggio di denaro) e 305^{ter} (carente diligenza in operazioni finanziarie e diritto di comunicazione) del Codice penale svizzero, la legge sul riciclaggio (LRD) e un insieme di organismi di controllo statali e di autodisciplina costituiscono indiscutibilmente uno strumentario per la lotta contro il riciclaggio la cui efficacia è riconosciuta anche da esperti internazionali. Ciononostante, in ragione della sua ampiezza e della sua importanza a livello internazionale, la piazza finanziaria locale continua a correre il rischio di essere illegalmente sfruttata a fini di riciclaggio e per il deposito di averi appartenenti a dittatori stranieri. Nel settore dell'e-banking mediante Internet si riscontrano alcune lacune nel controllo e nella legislazione. Inoltre si deve vegliare con particolare attenzione al controllo delle case da gioco, che si prestano particolarmente alle operazioni di riciclaggio in ragione dell'elevata disponibilità di liquidità.

2.4.7 Criminalità ambientale

Nel settore della criminalità ambientale, la Svizzera, in linea di massima è scarsamente vulnerabile grazie a una legislazione sulla protezione dell'ambiente molto avanzata e a un sistema di riciclaggio dei rifiuti ben sviluppato, in parte mediante tasse anticipate sullo smaltimento dei rifiuti. Già nel 1987, per esempio, è stata emanata l'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS, RS 814.610), che ha consentito alla Svizzera di figurare tra i primi Stati a regolamentare il traffico di rifiuti dannosi per l'ambiente dal profilo nazionale come da quello transfrontaliero. La Svizzera è anche Stato firmatario dell'importante Convenzione di Basilea, di cui assicura attualmente la presidenza²³. Il rischio di esportazioni illecite di rifiuti deve quindi essere considerato poco elevato.

Secondo l'opinione internazionale rientra nella criminalità ambientale anche il commercio di specie animali o di legni tropicali protetti. Anche in questo ambito la Svizzera è membro delle principali convenzioni internazionali.

In Svizzera la criminalità ambientale è, in genere, ancora mal conosciuta. Nell'Unione europea si registrano invece sforzi miranti a potenziare il perseguimento penale in questo settore e a farne un campo d'attività di Europol. Benché i rigorosi controlli effettuati in Svizzera consentano di evitare le esportazioni di rifiuti pericolosi o le importazioni di flora e fauna protetta, è necessario un ulteriore impegno al fine di evitare che in futuro il nostro Paese serva da base per l'organizzazione di tali attività.

3 Strumenti a disposizione e carenze

3.1 Servizi d'informazione

3.1.1 Il ruolo dei servizi d'informazione interni e esterni

Individuazione preventiva di attività transfrontaliere

La lotta contro il terrorismo (di competenza delle autorità di perseguimento penale) presuppone l'individuazione preventiva di attività terroristiche («riconoscimento del terrorismo») e quindi la ricerca delle informazioni pertinenti. In materia di ricerca di informazioni occorre distinguere fra quelle relative alla situazione interna e quelle sull'estero. Di conseguenza sia il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) sia il Servizio informazioni strategico (SIS) lavorano in stretta collaborazione con i rispettivi partner stranieri, il primo in qualità di servizio d'informazioni interno, il secondo come servizio d'informazioni esterno.

I fatti dell'11 settembre 2002 hanno dimostrato l'importanza del rafforzamento della collaborazione tra il SAP e il SIS, nelle loro rispettive qualità di servizio d'informazioni interno e di servizio d'informazioni esterno della Svizzera, ai fini dell'individuazione preventiva di attività terroristiche transfrontaliere. Anche la protezione contro un attacco con mezzi non convenzionali dipende dalla ricerca di informazioni sulle risorse e sulle intenzioni immediate di potenziali attori del terrorismo all'estero

²³ Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera dei rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (RS 0.814.05).

e, in particolare, in Svizzera. Le attività dei gruppi terroristici in Svizzera non sono avulse da ogni contesto, bensì si situano nell'ambito delle reti internazionali a cui questi gruppi appartengono. Ne consegue la necessità del rafforzamento della collaborazione tra servizi d'informazioni interni e esterni ai fini dell'individuazione del terrorismo.

Coordinamento e coinvolgimento nella presa di decisioni del Consiglio federale

L'analisi retrospettiva della gestione del rischio in relazione agli attentati dell'11 settembre 2001 pone immediatamente la questione fondamentale e centrale del coinvolgimento dei servizi d'informazione nel processo decisionale del governo. Di norma il problema non è tanto l'individuazione preventiva in sé, bensì la difficoltà di riconoscere rischi e minacce settoriali come problemi politici d'ordine superiore. Gli indizi di cui dispongono i servizi sono generalmente sufficienti, ma non si perviene a un tempestivo apprezzamento politico e a una prioritizzazione dei relativi rapporti. Spesso le fattispecie sono riconosciute come problemi soltanto allorché già si manifestano come tali, e cioè quando generalmente è ormai troppo tardi per le misure preventive ed è tempo, piuttosto, di gestire la crisi.

In Svizzera le carenze nel settore della collaborazione fra i servizi d'informazione ai fini della valutazione e della capacità di agire del Consiglio federale sono state pubblicamente rivelate e analizzate di recente in relazione con la problematica degli averi ebraici non rivendicati e della crisi dell'ESB (1996/1997). Vari interventi parlamentari nel 1998/1999 sono all'origine di una riorganizzazione dell'organo direttivo in materia di sicurezza del Consiglio federale.

Con tale riorganizzazione (giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, organo direttivo, coordinatore SI, come pure Ufficio per l'analisi e l'identificazione tempestiva) il Consiglio federale si è attribuito una più ampia visione d'insieme e un maggior margine di manovra (Istruzione sull'organizzazione giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza del 3.11.1999). Il 20 febbraio 2002 un rapporto della giunta all'intenzione del Consiglio federale confermava il successo della nuova struttura, in seno alla quale ha importanza capitale la doppia funzione dell'organo direttivo in materia di sicurezza che è competente non solo per l'analisi della sicurezza ma anche per l'elaborazione di opzioni di politica di sicurezza all'intenzione della giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza.

Ricerca di informazioni all'interno

La protezione e in parte anche la lotta contro il terrorismo e gli atti di violenza estremisti sono rette dalla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120). La sorveglianza delle organizzazioni rilevanti al fine d'individuare tempestivamente le strutture, le attività e gli obiettivi delle reti terroristiche richiede possibilità adeguate di ricercare le informazioni del caso. Relativamente all'attività politica, come pure alla libertà di opinione e alla libertà di coalizione e di riunione, la ricerca di informazioni e il susseguente trattamento delle medesime sono autorizzati soltanto in presenza del fondato sospetto che l'esercizio di questi diritti serva di pretesto per preparare o svolgere attività terroristiche e di spionaggio, o atti di violenza di matrice estremista di destra.

Le attività di ricerca di informazioni sono elencate in maniera definitiva nell'articolo 14 capoverso 2 LMSI: valutazione delle fonti accessibili al pubblico, richiesta di informazioni, consultazione di fascicoli ufficiali, ricezione e valutazione di comuni-

cazioni, ricerca dell'identità o del soggiorno delle persone, osservazione dei fatti nei luoghi pubblici e liberamente accessibili (anche ricorrendo a registrazioni di immagini e suoni) come pure accertamento dei movimenti e contatti delle persone.

L'impiego di misure coercitive di procedura penale come anche l'osservazione dei fatti in ambienti privati non sono ammissibili ai fini della prevenzione, bensì soltanto nel quadro di una procedura formale di indagine preliminare della polizia giudiziaria (art. 14 cpv. 3 LMSI). La LMSI non prevede alcuna altra misura nell'ambito della salvaguardia della sicurezza interna.

3.1.2 Collaborazione preventiva con le autorità straniere

Divieto d'entrata per ragioni di politica della sicurezza interna

In virtù dell'articolo 13 capoverso 1 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), il SAP, integrato nell'Ufficio federale di polizia (UFP), può vietare l'entrata in Svizzera di stranieri che potrebbero compromettere la sicurezza interna o esterna del Paese.

Tale norma consente di vietare l'entrata o il soggiorno in Svizzera di noti o presunti esponenti di organizzazioni dedite ad atti di violenza, ed è applicata da anni.

In rari casi, il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 121 capoverso 2 della Costituzione federale (precedentemente art. 70 vecchia Cost.), ha espulso dalla Svizzera persone che ne minacciavano la sicurezza interna o esterna.

Tuttavia, a causa delle carenti possibilità di controllo alla frontiera e all'interno del Paese non è possibile impedire l'entrata o allontanare dalla Svizzera tutte le persone segnalate.

Diritto d'asilo

Giusta l'articolo 53 della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) non è concesso asilo al rifugiato che ne sembri indegno per aver commesso atti riprensibili né a colui che abbia attentato alla sicurezza interna o esterna della Svizzera o la comprometta.

È evidente che i richiedenti l'asilo residenti in Svizzera che pianificano attività violente operano clandestinamente. In tali condizioni è estremamente difficile per l'UFP provare elementi concreti di minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

L'UFP esercita la più grande cautela nel valutare se un individuo rappresenta o non un pericolo per la sicurezza del Paese. Le informazioni disponibili sono verificate in questo senso, per accertare se, nelle singole fattispecie, sussistono indizi di un comportamento di natura tale da far temere per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Il contesto viene quindi ulteriormente chiarito in relazione alle informazioni generali circa il gruppo di rischio corrispondente e le sue relazioni con il nostro Paese. Per ragioni di protezione della fonte non è per altro sempre possibile fornire pareri dettagliati all'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e alla Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA).

L'UFP può presentare le informazioni di cui dispone relativamente a un'eventuale minaccia per la sicurezza dello Stato da parte di un richiedente l'asilo solo a titolo di

raccomandazione, e gli effetti di tali informazioni su una decisione in materia d'asilo dipendono esclusivamente dall'UFR, rispettivamente della CRA.

La complessità della procedura d'asilo e dei rimedi giuridici permette spesso ai richiedenti l'asilo di soggiornare a lungo in Svizzera. Inoltre, in osservanza del principio di non respingimento, gli estremisti ricercati dalle autorità del loro Paese d'origine non possono essere rinviiati in patria e, nella maggior parte dei casi, gli Stati terzi non sono disposti ad accoglierli.

3.1.3 Carenze legislative nel settore interno

Decisioni fondate sulla Costituzione anziché disciplinamento legale

Mentre il divieto di entrata fondato su prescrizione di polizia di sicurezza deve avvenire in applicazione dell'articolo 13 della legge federale concernente dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20), l'emanazione di ulteriori misure, se necessarie, è di diretta competenza del Consiglio federale che deve fondarsi direttamente sulla Costituzione. Oltre all'articolo 121 capoverso 2 Cost. che regge l'espulsione, esistono disposizioni e ordinanze di durata limitata ai sensi degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. (relazioni con l'estero in materia di sicurezza esterna e interna).

Da queste osservazioni si può constatare che la LMSI, in palese contraddizione con quanto il suo enunciato lascerebbe presumere, non contiene in pratica alcuna misura attiva volta a salvaguardare la sicurezza interna, bensì disciplina soprattutto il trattamento dei dati: la ricerca di informazioni non ha carattere vincolante e si continua a rinunciare a misure di ricerca considerate lesive alla sfera privata.

Mancano in sostanza le norme o i pacchetti di misure concrete finalizzate alla salvaguardia preventiva della sicurezza interna (p. es. provvedimenti, divieti e disposizioni di polizia degli stranieri per la salvaguardia della sicurezza interna ecc.). A tutt'oggi si deve ancora fare appello, come in passato, alle competenze costituzionali del Consiglio federale (p. es. messa al bando di Al Qaïda o disposizioni concernenti la campagna di raccolta di fondi delle Tamil Tigers) per prendere, di volta in volta, le misure di sicurezza necessarie. Non esiste una base legale pertinente in materia.

Nella scia dello slancio di solidarietà nella lotta contro il terrorismo che ha suscitato l'intesa unanime della comunità internazionale, appare invece opportuno delegare alle autorità interessate le necessarie competenze esecutive e garantire i principi di procedura e la protezione giuridica sul piano legale. Così anche al legislatore sarebbe dato di assumere attivamente la propria parte di responsabilità per la salvaguardia della sicurezza interna (cfr. art. 173 cpv. 2 lett. a Cost.).

Carenze della sorveglianza preventiva

I principi legali vigenti rendono problematiche le investigazioni nell'ambito confidenziale o privato, in particolare per quanto concerne le intercettazioni telefoniche a titolo preventivo. Nell'ambito della collaborazione internazionale tra servizi di informazione e di sicurezza, gli organi svizzeri preposti alla tutela dello Stato non possono svolgere le indagini ordinarie usuali, poiché non hanno accesso a informazioni relative alle telecomunicazioni, a osservazioni dei fatti in ambito privato o a informazioni della corrispondenza protette dal segreto postale neppure nei casi più gravi.

Spesso quindi le indagini relative a reti terroristiche o estremiste si insabbiano al confine svizzero, perché in Svizzera le relazioni tra notori esponenti di questi movimenti non possono più essere accertate.

Lo provano i contatti constatati dalle autorità italiane tra cerchie islamiche milanesi che, secondo informazioni derivanti dall'intercettazione di telecomunicazioni, organizzavano la formazione di militanti estremisti in Afghanistan per il tramite di persone residenti a Ginevra e a Zurigo. Gli organi svizzeri di tutela dello Stato non hanno potuto prendere, nei confronti di queste persone, misure analoghe a quelle messe in opera dagli italiani al fine di procurarsi ulteriori informazioni. Un interrogatorio diretto era impensabile per non compromettere l'operazione condotta in Italia: gli interessati restano quindi in Svizzera indisturbati.

Carenze nella pratica degli organi di protezione

Nella pratica, l'adempimento dei mandati della LMSI da parte degli organi addetti alla tutela dello Stato è carente:

- nell'assolvimento dei compiti essenziali della tutela dello Stato (ai sensi dell'art. 2 LMSI);
- nella ricerca di informazioni (art. 14 LMSI);
- nel trattamento dell'informazione in fattispecie poco chiare;
- nella disposizione di misure concrete per eliminare le minacce sulla sicurezza interna e
- nella valutazione della situazione in collaborazione con in Cantoni.

3.2 Autorità di perseguimento penale

3.2.1 Reato di terrorismo

Diritto vigente

In materia di terrorismo, il diritto penale svizzero non prevede, esplicitamente, alcun reato. Il perseguimento penale di attività terroristiche in Svizzera poggia su una *serie di norme penali generali* applicabili alla preparazione o all'esecuzione di attentati terroristici, come per esempio omicidio intenzionale e assassinio (art. 111, 112 CP), sequestro di persona e rapimento (art. 183), presa d'ostaggio (art. 185), uso delittuoso di materie esplosive (art. 224 segg.), propagazione di malattie dell'uomo (art. 231) oppure pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (art. 259). Vanno ricordate anche le fattispecie di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis}), atti preparatori punibili (art. 260^{bis}) e organizzazione criminale (art. 260^{ter}).

Tutti questi reati sono punibili con pene di reclusione o di detenzione. Segnatamente, sono previste pene più severe quando l'atto mette in pericolo la vita o l'integrità fisica di diverse persone o causa ingenti danni materiali. Sono punibili anche l'istigazione, la complicità e il tentato reato.

In assenza di disposizioni del Codice penale svizzero specificamente finalizzate alla lotta contro il terrorismo, tali norme sono state a lungo considerate sufficienti per far fronte alle esigenze della repressione del terrorismo.

Anche gli atti preparatori in vista di commettere determinati reati sono punibili (art. 260^{bis} CP), e ciò prima ancora che un atto terroristico pianificato sia effettivamente eseguito. Con questa norma si può porre fine anche alle attività preparatorie di un attentato terroristico, e, segnatamente, al suo finanziamento. La disposizione prevede una pena di reclusione fino a cinque anni.

La natura criminale di certi atti è estesa anche alla partecipazione a una organizzazione criminale o al sostegno di una tale organizzazione – specialmente se terroristica (art. 260^{ter} CP). La pena massima per tale reato è la reclusione fino a cinque anni. Questa disposizione, tuttavia, è applicabile solo in determinate circostanze.

Adeguamenti della legge resi necessari dall'adesione alla Convenzione ONU

Con decreto del 7 novembre 2001, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di sottoporre entro metà 2002 un rapporto e una domanda di ratifica della Convenzione ONU per la repressione del finanziamento del terrorismo come pure di adesione alla Convenzione internazionale concernente la lotta contro gli attentati terroristici con esplosivo.

La Convenzione contro gli attentati terroristici con esplosivo obbliga gli Stati membri, in primo luogo, alla repressione di attentati con materiali esplosivi o altri congegni mortali e ad assicurare la collaborazione internazionale in questo ambito. È compatibile con il diritto svizzero vigente e non crea nuovi impegni per la Svizzera. Lo stesso dicasi, nelle grandi linee, anche per la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Gli obblighi contemplati in materia di sequestro e confisca, assistenza giudiziaria e estradizione, come pure l'obbligo di diligenza da parte degli istituti finanziari sono previsti dall'ordinamento giuridico svizzero. Anche l'obbligo centrale della Convenzione di punire nella maniera più ampia possibile il finanziamento del terrorismo è adempiuto dalle disposizioni vigenti del Codice penale svizzero. Gli atti di finanziamento contemplati dalla Convenzione possono infatti essere sanzionati, oltre che a titolo di comuni reati di istigazione a un crimine e complicità, anche, più particolarmente, come atti preparatori punibili (art. 260^{bis} CP) o sostegno a una organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP). D'altro canto, l'articolo 2 della Convenzione dispone la punibilità del finanziamento del terrorismo indipendentemente dalla prova che gli averi patrimoniali siano stati effettivamente impiegati per un attentato terroristico. Per giunta anche la semplice complicità nel tentativo di finanziamento deve essere sanzionata. Poiché la Convenzione non collega la punibilità del finanziamento all'attività di un'organizzazione criminale, è necessaria l'introduzione nel diritto svizzero di una fattispecie separata di finanziamento del terrorismo. Infine l'articolo 5 della Convenzione presuppone la responsabilità delle persone giuridiche in materia di finanziamento del terrorismo (cfr. n. 3.2.2 e 4.2.2).

Condizioni dell'extradizione

Anche in presenza di norme penali identiche tra l'organo statale depositario della domanda, e quello ricevente, secondo principi giuridici generali in vigore, finora uno Stato, può rifiutare l'extradizione di un sospetto allorché il reato è di natura politica e nel Paese in cui è stato commesso, l'autore ha scarse probabilità di fruire di un processo equo.

La Convenzione europea del 27 gennaio 1977 per la repressione del terrorismo (RS 0.353.3) all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa costituisce la base legale per l'extradizione di «terroristi» sul territorio europeo. La Svizzera ha rati-

ficato la convenzione il 19 maggio 1983. Dal 1981 il Codice penale svizzero comprende anche la preparazione di tali reati (art. 260^{bis} CP), ma si astiene dal riferimento a una motivazione di tipo politico. La convenzione enumera i seguenti tipi di reato vietando, in tali fattispecie, l'eccezione del reato politico: reato contro la sicurezza dell'aviazione civile, attentato grave alla vita, all'integrità fisica o alla libertà di persone che godono della protezione del diritto internazionale, rapimento, presa di ostaggi o sequestro arbitrario, delitti commessi con il ricorso a esplosivi o ad armi da fuoco automatiche.

In sostanza, la Svizzera è in posizione di reagire rapidamente alle domande di assistenza giudiziaria di diritto penale presentate da un altro Stato e ciò anche in assenza di un accordo bilaterale o multilaterale in materia di assistenza giudiziaria.

3.2.2 Impedimento della propaganda e della raccolta di fondi

Margine di manovra variabile in materia di impedimento della propaganda e della raccolta di fondi

Dal profilo della limitazione delle reti di propaganda e delle raccolte di fondi la legislazione svizzera non offre un margine di manovra molto esteso. Il decreto federale del 29 dicembre 1949 concernente il materiale propagandistico pericoloso per lo Stato (decreto sulla propaganda) in vigore fino al 1° luglio 1998 è stato abrogato con l'entrata in vigore della LMSI nel 1999. Al fine di poter limitare le reti di propaganda e le raccolte di fondi da parte di gruppi terroristici in Svizzera occorre, in sostanza, che l'interesse pubblico, per esempio relativamente a una colletta, prevalga sull'interesse privato degli interessati e che il provvedimento preso sia proporzionato.

Negli anni scorsi, le raccolte di fondi di diversi gruppi di esuli, come per esempio quelle del LTTE e del PKK, hanno suscitato proteste di ogni genere e interventi dall'estero. I responsabili della sicurezza politica esteri conoscono poco, o addirittura non conoscono affatto, il diritto svizzero vigente e le limitazioni che gli sono proprie, e hanno difficoltà a capirlo. Le misure prese da parte Svizzera nei confronti di individui e organizzazioni (provvedimenti per salvaguardare la sicurezza interna, divieto di acquistare e portare armi, revoca dell'asilo e avvio di procedure penali) non sono sufficienti allorché gli interessati svolgono dalla Svizzera attività all'estero, oppure allorché i titolari di un regolare permesso di soggiorno in Svizzera esercitano attività politiche, per esempio, nelle regioni in conflitto. Può così sembrare che la Svizzera tolleri o appoggi attività terroristiche. Le attività di propaganda e di reclutamento in Svizzera compromettono anche le relazioni tra la Svizzera e i vari Stati delle regioni in questione. Interventi stranieri, infine, compromettono il rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti.

Chiarimento dei flussi finanziari

Il chiarimento dei flussi finanziari di gruppi terroristici è oggi considerato di primaria importanza per la sicurezza internazionale. In Svizzera è inoltre del più grande interesse anche per l'apertura di procedure penali, perché il sospetto di reato insorge, in parte, solo da conoscenze precise circa lo stato del conto, gli aventi diritto, la provenienza e il trasferimento dei fondi.

I canali di finanziamento, i fondi raccolti, gli aventi diritto all'accesso, l'utilizzazione o il trasferimento di fondi all'estero a favore di gruppi terroristici come l'UÇK di Macedonia, l'AKSH (esercito nazionale armeno, una frazione radicale dell'UÇK), le Tamil Tigers, il PKK e numerosi altri possono difficilmente essere chiariti oggi, in Svizzera, con i mezzi preventivi di polizia. Benché l'apertura di una procedura penale autorizzi l'accesso a tutte le informazioni bancarie, i gruppi in questione hanno finora fatto un uso mirato della circostanza che non esistono legami rilevanti dal profilo del diritto penale tra le collette e gli eventuali futuri reati concreti. Spesso possono anzi effettuare raccolte di fondi e utilizzare conti svizzeri pubblicamente, senza essere coinvolti in procedure penali. Con le previste nuove sanzioni penali generali per il reato di terrorismo, in relazione con le sanzioni penali per il reato di finanziamento del terrorismo, in futuro saranno punibili anche coloro che raccolgono o mettono a disposizione averi patrimoniali con l'intenzione di finanziare reati qualificati di questo tipo.

Perseguimento penale di singoli casi

Il perseguimento penale di attività di propaganda o di reclutamento è possibile in singoli casi, ma il diritto svizzero offre poche possibilità nell'ambito della prevenzione. Inoltre le vittime dei gruppi etnici tamil e curdi raramente sporgono denuncia quando subiscono estorsioni o ricatti.

Così, per esempio, la propaganda, le richieste di donazioni e i resoconti intrisi di patriottismo circa attività belliche dei gruppi armati albanesi in Serbia meridionale e in Macedonia sono diffusi in tutta Europa mediante pubblicazioni il cui editore e proprietario risiede in Svizzera. In due casi, articoli di contenuto discriminatorio o guerrafondaio hanno dato adito a denunce per presunta violazione delle disposizioni contro il razzismo.

Possibilità di bloccare i fondi in Svizzera

Le possibilità di bloccare beni patrimoniali in Svizzera non mancano:

- nell'ambito di una procedura penale, allorché detta procedura è stata avviata dalle autorità di perseguimento penale ed è stata emanata la disposizione giudiziaria di blocco degli averi patrimoniali;
- nell'ambito di una comunicazione di sospetto riciclaggio ai sensi dell'articolo 9 della legge sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0), allorché si sospetta che gli averi patrimoniali in questione siano connessi ad attività di riciclaggio (art. 305^{bis} CP), abbiano origine criminale o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP); (solo a breve scadenza, fino alla decisione circa l'apertura di una procedura penale);
- possibilità di blocco di averi patrimoniali in virtù di un'ordinanza del Consiglio federale²⁴. In base a tali ordinanze vengono automaticamente bloccati gli averi patrimoniali connessi alle persone fisiche o giuridiche menzionate in uno speciale allegato dell'ordinanza. In questo caso non è necessario provare che si è in presenza di un atto punibile.

²⁴ P. es. l'ordinanza del 2 ottobre 2000 che istituisce provvedimenti nei confronti dei Taliban (Afganistan) (RS **946.203**) o l'ordinanza del 23 giugno 1999 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (RS **946.207**).

Va osservato che in Svizzera il segreto bancario non ostacola la procedura giudiziaria. Infatti può essere abolito quando è stata richiesta l'assistenza giudiziaria o è stata avviata una procedura penale. Le autorità competenti hanno anche la facoltà di bloccare averi patrimoniali che sono presumibilmente utilizzati per l'esecuzione di attività criminali o terroristiche.

Accordi internazionali

La Svizzera è membro fondatore della Financial Action Task Force (FATF) e collabora attivamente alla stesura delle «40 raccomandazioni» per la lotta contro il terrorismo di tale gruppo.

3.2.3 Lotta alla criminalità organizzata e ad altre forme di criminalità

Impegno della Confederazione negli ultimi anni

Negli ultimi anni, la Confederazione ha intrapreso considerevoli sforzi a livello legislativo (legge sul riciclaggio, disposizioni penali in materia di corruzione, revisione della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale, legge concernente le misure volte a salvaguardare la sicurezza interna, legge sul miglioramento dell'efficienza e della legalità della procedura penale, legge sulle armi, misure coercitive in materia di diritto degli stranieri). Sono in via d'introduzione una nuova disposizione penale generale sul terrorismo, una disposizione penale separata sul finanziamento del terrorismo come pure il concetto della responsabilità penale delle imprese, che consentirà di punire adeguatamente anche reati come la corruzione. Complessivamente, nel raffronto internazionale, la Svizzera può vantare un livello giuridico molto elevato.

Progetto d'efficienza e progetto USIS

Anche nella lotta contro la criminalità organizzata (CO) e altre forme di criminalità si sono fatti notevoli progressi negli ultimi anni. Si è avviata l'istituzione del Tribunale penale federale e i regolamenti cantonali di procedura penale saranno sostituiti nei prossimi anni da una legge sulla procedura penale federale. Con il cosiddetto «progetto d'efficienza» la Confederazione riprende dall'inizio 2002 le competenze cantonali in materia di lotta contro la CO e i più complessi casi di criminalità economica. Ciò richiede il rafforzamento del Ministero pubblico della Confederazione, dell'UFP e del Tribunale federale. Con il potenziamento dell'UFP e il rafforzamento del sostegno all'Istituto svizzero di polizia a Neuchâtel si sono create le necessarie condizioni strutturali.

Possibili miglioramenti ulteriori e l'aumento dell'efficienza anche nella repressione di quel vasto settore della criminalità che non rientra nelle competenze federali sono i temi del progetto USIS (esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera).

Tuttavia la lotta contro il crimine non è soltanto affare dello Stato. Soprattutto nel settore della CO, la collaborazione con i principali interessati, vale a dire l'economia, è un elemento decisivo. Perciò la Confederazione, insieme ai Cantoni e all'economia, sostiene la formazione di specialisti nella repressione della criminalità economica presso gli istituti superiori universitari di economia di Lucerna e Neuchâtel.

Sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni e inchieste mascherate

Anche nel settore della sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni e delle inchieste mascherate, il Consiglio federale ha proposto nuove leggi al Parlamento. La legge federale concernente la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) è entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Per altro, si constata già un bisogno di adeguamento dell'elenco dei reati esaustivo che figura nella legge. Inoltre l'evoluzione rapidissima della tecnologia nel settore delle telecomunicazioni richiede adeguamenti costanti (cfr. n. 4.2.3).

Per la repressione di gravi forme di criminalità lo strumento dell'inchiesta mascherata è una misura di polizia indispensabile. Un disegno di legge mirante a colmare le lacune accertate da anni è in consultazione presso le Camere dal dicembre 2001 (cfr. n. 4.2.4).

3.2.4 Collaborazione con l'UE nell'ambito giudiziario e di polizia

Rafforzamento del dispositivo di sicurezza

Per reagire in maniera adeguata alla criminalità organizzata, al terrorismo e alla criminalità economica, i cui attori già da tempo operano a livello globale, la situazione della Svizzera in materia di politica della sicurezza richiede una collaborazione efficiente e il più intensa possibile soprattutto con gli Stati europei. Senza voler minimizzare l'importanza delle misure di sicurezza interna, si deve constatare che un dispositivo di sicurezza ottimale può essere allestito solo grazie al rafforzamento della collaborazione con l'UE a livello giudiziario e di polizia. Altrettanto dicasi per la politica in materia d'asilo e di migrazioni: il flusso migratorio in generale e il numero di richiedenti l'asilo e di persone residenti illegalmente in Svizzera dipendono non solo dai fattori incitanti alla migrazione nei Paesi d'origine, ma sono anche determinati, in maniera significativa, dalla collaborazione tra gli Stati europei di destinazione e di transito.

Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Nell'ambito della creazione del cosiddetto «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» l'UE opera da tempo per il rafforzamento della collaborazione contro la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo. Con «Schengen/Dublinto» l'UE ha allestito una rete ambiziosa nel settore della cooperazione a livello giudiziario e di polizia, come pure nel settore della politica in materia d'asilo e di visti. Tale cooperazione prevede in particolare, oltre a disposizioni uniformi in materia d'asilo e di visti, una rete di forze di polizia e, soprattutto, sistemi d'informazione centralizzati. Di conseguenza «Schengen/Dublinto» è centrale per la sicurezza interna della Svizzera, tanto più che il nostro Paese, in ragione della sua posizione geografica, è completamente accerchiato dai cosiddetti «Stati di Schengen», con la sola eccezione del Liechtenstein. Senza l'integrazione nel dispositivo di sicurezza dell'UE, la Svizzera rischia di diventare la piattaforma della criminalità organizzata transfrontaliera e del terrorismo internazionale, nonché la porta d'ingresso e la regione di smistamento delle migrazioni illegali. Per giunta, nell'ambito dell'area di Schengen, la Svizzera sarà comunque toccata dalla decentralizzazione dei controlli delle persone alle frontiere esterne, sia che aderisca all'Accordo di Schengen, sia che non vi aderisca. Lo

stesso vale in vista dell'imminente allargamento dell'UE ai Paesi dell'Est, che, insieme al difficilmente controllabile «confine blu» dell'Europa meridionale, potrebbe avere effetti indiretti più marcati sulla Svizzera. Consapevole del problema l'UE lotta contro le cause e rafforza continuamente i controlli.

Aspetti specifici dell'asilo e delle migrazioni

Le questioni della sicurezza interna non possono essere valutate senza considerare gli aspetti specifici dell'asilo e delle migrazioni. Anche in quest'ambito le relazioni della Svizzera con l'UE sono decisive: l'accordo di Dublino, che sarà prossimamente trasformato in regolamento di diritto comunitario, così come i suoi strumenti di esecuzione, costituiscono mezzi dello Stato essenziali per il controllo delle migrazioni illegali in quanto fenomeno transfrontaliero. In tale ambito non esiste in Svizzera nessuna possibilità equivalente d'azione sul piano interno. Una partecipazione completa all'accordo di Dublino, comprendente anche l'accesso alla banca di dati informatizzata «Eurodac» per l'elaborazione delle domande di primo asilo, sarebbe quindi, nell'immediato, un passo importante per l'integrazione nella cooperazione istituzionale dell'UE in materia di asilo e di migrazioni. Ciò consentirebbe inoltre alla Svizzera di prendere conoscenza delle seconde domande presentate nello spazio europeo come pure di essere integrata in questo settore, con conseguente sgravio, anche nella collaborazione tra gli Stati dell'UE con la Norvegia e l'Islanda, in ragione delle regole di competenza previste dall'accordo di Dublino.

Schengen e Dublino

Le scelte in materia di politica dei visti non sono prive d'influenza sui movimenti migratori. Attualmente la Svizzera adegua in maniera autonoma le propria politica di visto a quella dell'UE, compensando così soltanto uno degli svantaggi, anche se essenziale, della nostra non appartenenza all'Europa: grazie al riconoscimento del «visto di Schengen» in Svizzera, si perviene ad attenuare le ripercussioni negative sulla nostra piazza economica e sul turismo. Resta però escluso l'accesso alla grande banca dati dell'UE allo scopo di effettuare un controllo prima di concedere il visto.

Nelle presenti circostanze, «Schengen/Dublino» appare come la sola soluzione realistica se si ricerca un rafforzamento della collaborazione con l'UE nei settori giustizia, polizia, asilo e migrazioni. L'esecuzione autonoma non consente affatto di attenuare lo svantaggio di una associazione a «Schengen/Dublino», che si manifesta attraverso uno squilibrio istituzionale nello sviluppo ulteriore dell'«acquis», bensì porta piuttosto alla rinuncia totale a partecipare alla formulazione del futuro «acquis». L'esecuzione autonoma inoltre non può essere praticata né dal profilo dello sviluppo delle diverse banche di dati, né nel settore della politica di asilo e di visto.

Infine, una collaborazione trascendente gli accordi «Schengen/Dublino» tra la Svizzera e l'UE mediante l'adesione all'UE è, in questo momento, fuori questione per ragioni di politica interna.

3.2.5

Effetti dell'USA-Patriot Act sulla Svizzera

Sforzi legislativi negli USA

Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, negli USA, la lotta contro il terrorismo è al centro anche dell'impegno legislativo. L'USA-Patriot Act del 26 ottobre 2001 contiene, da un lato, numerose disposizioni di polizia, fra le quali la semplificazione della sorveglianza elettronica e telefonica, l'accresciuta protezione delle frontiere al fine di reprimere l'immigrazione illegale come pure il rafforzamento della collaborazione fra polizia e servizi segreti. Altre disposizioni a carattere penale e di procedura penale inaspriscono le sanzioni per atti terroristici come pure il fermo coercitivo di polizia nei confronti di stranieri sospetti di attività terroristiche.

Dall'altro lato, il Patriot Act include una legge completa sul riciclaggio di denaro (Money Laundering Abatement Act) che introduce negli USA norme che in numerosi altri Paesi, e in particolare in Svizzera, sono in vigore già da tempo (per esempio miglioramento dell'identificazione del cliente, vigilanza più incisiva ed efficiente delle attività delle banche e dei commercianti di titoli).

Nuova legge sul riciclaggio nei confronti di persone e organizzazioni all'estero

La nuova legge sul riciclaggio presuppone che siano soprattutto i clienti stranieri degli istituti bancari americani a costituire un rischio potenziale per la sicurezza. Lo strumentario è stato rafforzato principalmente nei confronti di persone e organizzazioni residenti all'estero. Il Tesoro americano ha un ruolo importante nell'esecuzione di questa legge: dovrà infatti emanare un gran numero di ordinanze per la concretizzazione della legge.

Nessuna ripercussione diretta per la Svizzera

Per quanto riguarda le disposizioni penali e di polizia dell'USA-Patriot Act non si prevedono ripercussioni dirette per la Svizzera. In quanto importante piazza finanziaria la Svizzera è particolarmente toccata dalle nuove disposizioni sul riciclaggio di denaro. Introducendo fra le disposizioni sul riciclaggio di denaro nuove esigenze, già da tempo applicate in Svizzera, nei confronti degli intermediari finanziari (p. es. miglioramento dell'identificazione del cliente e degli obblighi di diligenza) come pure estendendo il disciplinamento del settore finanziario (p. es. ai commercianti di titoli), gli USA contribuiscono a colmare le lacune del dispositivo internazionale antiriciclaggio e a rafforzare la lotta contro la criminalità finanziaria internazionale. Contrariamente alla Svizzera, per altro, negli USA non si è deciso il disciplinamento dell'intero settore parabancario.

Le disposizioni dell'USA-Patriot Act non sono dirette contro la piazza finanziaria svizzera. Da un lato la piazza finanziaria svizzera dispone di un dispositivo antiriciclaggio di vasta portata e internazionalmente riconosciuto, dall'altro, nell'ambito della collaborazione fra le autorità di perseguimento penale americane e svizzere, lo scambio efficiente e del tutto corretto di informazioni rilevanti è assicurato dagli strumenti necessari e dalla necessaria disponibilità alla collaborazione. L'eventualità che le sanzioni contemplate dalla legge ostacolino le future relazioni finanziarie in-

ternazionali, dipende soprattutto da come l'amministrazione americana si servirà degli strumenti di legge²⁵.

3.3 Collaborazione internazionale di polizia

Intensa collaborazione esistente con autorità di polizia straniera

Gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno sottolineato, oltre all'esigenza di potenziare la collaborazione sul piano nazionale, anche la necessità di rafforzare la collaborazione internazionale fra le forze di polizia. Ciò vale anche per la collaborazione internazionale fra servizi d'informazioni e di sicurezza da un lato e per la collaborazione tra i servizi d'informazioni interni e esterni dall'altro.

Già oggi la Svizzera collabora strettamente con le autorità di polizia straniera. Il canale di Interpol è impiegato per la diffusione di informazioni di polizia, per domande di appoggio come pure per domande di assistenza giudiziaria. Persone di contatto dell'UFP sono stazionate in diversi Paesi europei e negli USA per facilitare il perseguimento penale. La Svizzera ha concluso accordi bilaterali di collaborazione delle forze di polizia con tutti i Paesi limitrofi, concordando una cooperazione specialmente intensa in materia di sicurezza nel settore della lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Task Force in seno a Interpol

All'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre, Interpol ha istituito a livello globale una Task Force permanente nel settore della polizia giudiziaria. Il 25 settembre 2001, l'Assemblea generale di Interpol ha approvato una risoluzione che condanna tali attentati. Contemporaneamente è stato proposto un pacchetto di misure volte a consentire in futuro un più intenso impegno di Interpol nella lotta contro il terrorismo internazionale. La Svizzera, che da anni collabora strettamente con Interpol, ne segue i futuri sviluppi nel settore della lotta contro il terrorismo ed è pronta a fornire un contributo attivo, in funzione delle proprie priorità e risorse nelle singole fattispecie, in seno a gruppi di lavoro o a livello strategico.

La lotta contro il terrorismo è di massima priorità anche per Europol

A livello europeo si deve menzionare in particolare Europol. Nel 2002 Europol ha esteso il proprio programma annuale facendo della lotta contro il terrorismo una delle sue principali priorità. Inoltre, a partire dall'anno prossimo, Europol godrà di competenze operative, per cui potrà formare gruppi d'indagine misti con gli Stati membri. Per la Svizzera l'adesione a Europol non è possibile, poiché gli statuti presuppongono l'adesione all'UE. Tuttavia, il Consiglio dei ministri della giustizia e degli interni dell'UE ha conferito a Europol il mandato di concludere accordi di cooperazione con Stati terzi. I negoziati tra la Svizzera e Europol in vista di un accordo di cooperazione sono stati felicemente conclusi il 18 settembre 2001. La firma è prevista per il 2002, dopo trattazione da parte dei collegi competenti dell'UE. Una collaborazione con Europol sarà possibile solo dopo la ratifica.

²⁵ Cfr. risposta del Consiglio federale dell'8 maggio 2002 all'interrogazione ordinaria Rechsteiner Paul 02.1012, presentata il 12 marzo 2002, CN, Patriot Act. (tolta di ruolo).

3.4 Interventi speciali antiterrorismo di tipo militare e civile

La lotta contro il terrorismo è in primo luogo un compito civile, di competenza della polizia e della protezione dello Stato. L'esercito può appoggiare le autorità in via sussidiaria – per esempio per la protezione delle ambasciate – quando le autorità civili federali o cantonali non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo (art. 67 cpv. 2 della legge sull'esercito; RS 510.10). L'esercito può contribuire alla sicurezza interna nei seguenti settori: protezione delle persone, protezione delle cose, protezione di conferenze e manifestazioni internazionali, appoggio al Corpo delle guardie di confine, difesa contro gravi minacce della sicurezza interna, salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo e controllo del diritto della navigazione aerea internazionale.

3.5 Sicurezza del traffico aereo

La Svizzera è membro della Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC) che conta ormai 38 Stati membri e che ha per scopo di garantire la sicurezza del sistema del traffico aereo europeo in collaborazione con l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI). A tal fin la CEAC ha elaborato un programma di sorveglianza europea delle misure di sicurezza negli aeroporti, a cui la Svizzera ha collaborato attivamente.

La Svizzera ha partecipato infatti al programma summenzionato sia facendo parte delle squadre di ispezione sia autorizzando ispezioni negli aeroporti svizzeri. Tali ispezioni sono volte ad accertare che le prescrizioni del documento 30 CEAC – il documento di base in materia di sicurezza – siano effettivamente adempiute dagli Stati membri.

In considerazione dell'importanza preponderante della collaborazione internazionale proprio nel settore della sicurezza dell'aviazione civile, la Svizzera ha assunto impegni anche nell'ambito dell'OACI, che conta oggi 187 Stati membri. Ha potuto così contribuire in maniera determinante a numerosi progetti, come, segnatamente, la revisione dell'Allegato 17 (Security) della Convenzione di Chicago. Reagendo agli attentati terroristici dell'11 settembre, l'OACI ha tenuto il 19/20 febbraio 2002 una conferenza ministeriale sulle misure di sicurezza dell'aviazione. Nell'ambito della conferenza si è deciso l'introduzione di un programma di sorveglianza obbligatoria delle misure di sicurezza nell'aviazione, a livello mondiale.

Nel suo parere del 22 maggio 2002 su una mozione concernente i problemi del trasporto aereo e del terrorismo (Mo 02.3061 PV del 14.03.2002)²⁶, il Consiglio federale ha dichiarato che l'esecuzione delle nuove direttive internazionali, come pure il proseguimento a lungo termine di misure di sicurezza nazionali adeguate al potenziale di rischio (impiego del Corpo della guardia delle fortificazioni, del Corpo delle

²⁶ 02.3061 Mozione del gruppo popolare democratico, Trasporto aereo e terrorismo. Miglioramento della sicurezza, presentata il 14 marzo 2002, CN. Parere del Consiglio federale del 22 maggio 2002: Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato; non ancora trattata in Assemblea plenaria.

Piano d'azione UE per la lotta contro il terrorismo

A metà aprile 2002, il piano d'azione UE, sul cui stato la Commissione UE stende regolari rapporti, comprendeva le seguenti misure emanate o pianificate:

- il progetto di un decreto quadro concernente l'esecuzione di decisioni relative al sequestro di averi patrimoniali e alla garanzia delle prove nell'UE;
- l'estensione dell'assistenza amministrativa nell'ambito della prevenzione e della repressione di attività terroristiche mediante la collaborazione tra autorità di polizia e autorità giudiziarie;
- il miglioramento della collaborazione tra Europol e le autorità statunitensi di perseguimento penale;
- la negoziazione di un accordo di estradizione e di assistenza giudiziaria tra l'UE e gli USA;
- l'adozione di una clausola sul terrorismo in tutti gli accordi con Paesi terzi;
- il miglioramento della collaborazione tra Europol e Eurojust nel settore della lotta contro il terrorismo;
- l'aggiornamento delle liste di persone, gruppi e organizzazioni coinvolti in attività terroristiche stabilite nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune 2002/931/PESC²⁷;
- consultazioni sul problema del terrorismo biologico nell'ambito del gruppo di protezione contro le catastrofi, del comitato militare e del comitato degli aspetti civili della gestione delle crisi;
- l'esame dell'utilità dell'impiego del sistema d'informazione di Schengen ai fini della lotta contro il terrorismo;
- l'intensificazione della collaborazione con la Russia nella lotta contro la criminalità (organizzata) in generale e in quella contro il terrorismo in particolare;
- discussioni regolari sulla lotta contro il terrorismo a livello delle relazioni estere dell'UE.

Ai primi di aprile 2002, il presidente spagnolo in esercizio ha proposto un progetto di decreto sul rafforzamento della collaborazione delle autorità giudiziarie e di polizia, che prevede tra l'altro, l'allestimento di punti di contatto a livello di giustizia e di polizia in ciascuno degli Stati membri.

Parallelamente alle forme esistenti di collaborazione nella lotta contro la criminalità internazionale sono attualmente in corso discussioni circa una copartecipazione della Svizzera a determinati strumenti dell'UE (Europol, Schengen).

²⁷ GUCE L 344 del 28 dicembre 2001, pag. 90.

3.6.3 Politica di disarmo e di controllo degli armamenti

La Svizzera è membro di tutti i principali accordi

La Svizzera ha aderito a tutti gli accordi multilaterali concernenti il controllo degli armamenti e il disarmo nel settore delle armi di distruzione di massa: il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (NPT), quello di messa al bando degli esperimenti nucleari (CTBT), le Convenzioni sulle armi batteriologiche (BTWC) e sulle armi chimiche (CAC). Di conseguenza, partecipa a tutte le convenzioni multilaterali concernenti la non proliferazione delle armi di distruzione di massa e delle relative tecnologie: la Convenzione di Wassenar (beni a duplice uso), il Regime di controllo della tecnologia missilistica, il Gruppo dell'Australia (settore biologico e chimico) e il Gruppo delle potenze nucleari. Queste disposizioni e convenzioni sono state trasposte nella legislazione nazionale e adeguate alle esigenze pratiche mediante ordinanze.

Tali accordi e convenzioni internazionali riguardano soprattutto gli attori statali. Indirettamente però sono applicabili anche nei confronti di eventuali gruppi terroristici che intendano effettuare attentati con mezzi non convenzionali.

Crediti quadro per la promozione del disarmo e della non proliferazione

In adempimento della mozione Paupé (CS 0035195s) il DFAE e il DDPS hanno preparato un messaggio comune che prevede un credito quadro pluriennale per la promozione del disarmo e della non proliferazione delle armi di distruzione di massa, finalizzato prioritariamente a sostenere la distruzione delle armi chimiche nella Federazione russa. Si contribuisce in tal modo anche a impedire attacchi terroristici con armi di distruzione di massa.

Nel 2001, a Ginevra, le trattative sul Protocollo di vigilanza del divieto di armi biologiche (armi B) si sono concluse senza pervenire a un risultato e la ripresa negoziale è stata rinviata al settembre 2002. Il fallimento delle trattative era manifesto già a fine luglio, allorché gli USA hanno dichiarato del tutto inaccettabile l'accordo, poiché costituiva una minaccia per la sicurezza interna del loro Paese. La Svizzera aveva proposto la candidatura della città di Ginevra quale sede della prevista nuova organizzazione di controllo del rispetto della Convenzione sulle armi B.

4 Misure prese o previste

4.1 Misure preventive nel settore della sicurezza interna

4.1.1 Divieto limitato di Al Qaïda ed estensione dell'obbligo d'informazione

Il 7 novembre 2001, fondandosi sugli articoli 184 e 185 della Costituzione federale, il Consiglio federale ha vietato l'organizzazione Al Qaïda come pure le sue eventuali organizzazioni successive o di sostegno. Il divieto riguarda anche gruppi derivati e organizzazioni o gruppi che hanno gestione, obiettivi e mezzi analoghi a quelli di Al Qaïda o che agiscono su suo incarico. Finora in Svizzera non sono state scoperte strutture o individui appartenenti a organizzazioni di tal genere. Il divieto ha soprattutto scopo preventivo ed è limitato al 31 dicembre 2003.

Sempre con decreto del 7 novembre 2001, il Consiglio federale ha inoltre fatto uso della propria competenza ai sensi dell'articolo 13 capoverso 3 LMSI e ha esteso, mediante ordinanza limitata al 31 dicembre 2002, l'obbligo d'informazione delle autorità e organizzazioni che esercitano funzioni pubbliche, accordando loro anche un diritto di comunicazione allo scopo di migliorare la ricerca preventiva di informazioni. Tali informazioni complementari sono necessarie, segnatamente, per scoprire i membri di strutture e organizzazioni terroristiche in Svizzera.

4.1.2 Esame della legislazione in materia di tutela preventiva dello Stato

Attualità supplementare dopo l'11 settembre 2001

L'esame della legislazione nell'ambito della sicurezza interna era già stato avviato nell'ottobre 2000 in relazione con misure contro l'estremismo di destra. Nel settore razzismo/tifoseria violenta devono essere allestite nel corso del 2002 una proposta di consultazione su nuovi reati in materia (contrassegni razzisti o fondazione di associazioni a carattere razzista) come pure le basi legali per il sequestro del pertinente materiale propagandistico.

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la tematica delle misure di tutela dello Stato a titolo preventivo ha acquistato rilevanza e urgenza. Numerosi Stati hanno emendato o stanno emendando la loro legislazione in materia di repressione del terrorismo e hanno allestito anche importanti pacchetti di misure a carattere finanziario e di personale per il rafforzamento dei servizi competenti e delle relative misure.

Dal profilo della tutela preventiva dello Stato, appaiono bisogni di analisi, azione e verifica delle disposizioni della LMSI nei seguenti ambiti:

- la definizione adeguata dei compiti della protezione dello Stato;
- la ricerca di informazioni (tra l'altro mediante la sorveglianza preventiva della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, la sorveglianza tecnica e l'impiego di identità e di strutture mascherate in analogia a quanto avviene nel settore penale);
- l'elaborazione delle informazioni (portata dell'elaborazione di dati personali particolarmente degni di protezione, per esempio nel settore dell'estremismo di matrice religiosa);
- le misure attive (misure di divieto d'entrata e di espulsione, divieto di organizzazione e di attività);
- la valutazione della situazione (competenze di elaborazione dei dati del Centro federale di analisi della situazione).

Rispetto dei principi fondamentali della legalità e delle libertà

In merito a queste proposte di ampliamento delle basi legali nel settore della sicurezza interna va notato che le eventuali nuove misure si devono iscrivere nell'ambito dei principi fondamentali esistenti in Svizzera in materia della legalità e delle libertà. Allorché si tratta di intervento dello Stato nei diritti delle libertà e della personalità, la ponderazione degli interessi deve considerare non soltanto la portata dell'inter-

vento per gli interessati, ma anche il pericolo di violazione di questi stessi diritti mediante il terrorismo e l'estremismo. Va da sé che misure particolarmente aggressive devono essere accompagnate da particolari esigenze relative alla loro prescrizione, come pure da particolari misure di vigilanza e di controllo.

4.1.3 Misure di polizia degli stranieri

Le rappresentanze all'estero, i posti di confine e i funzionari cantonali della polizia degli stranieri sono stati istruiti a prestare particolare attenzione all'autenticità e alla legittimità dei documenti di viaggio.

L'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) ha introdotto recentemente una nuova «vignetta» per impedire le falsificazioni del visto. È stato sviluppato un sistema elettronico di attribuzione dei visti (EVA). Attualmente sono connessi circa 70 rappresentanze e quasi tutti i posti di confine. Entro la fine dell'anno la rete dovrebbe essere estesa ad altre 25–30 rappresentanze (4 in Spagna e Portogallo; 5 in Africa; le rappresentanze di Teheran [giugno 2002], Abu Dhabi, Dubai, Riad, Jeddah, Kuwait; di Tirana, Tiflis, Liubiana; di Dhaka, Islamabad, Karachi; eventualmente quelle di Beirut, Damasco, Tripoli; le rappresentanze di St. Domingo e Port-au-Prince). Infine, nel 2003, saranno connesse altre 30 rappresentanze (principalmente negli USA e in Canada). Questo sistema faciliterà considerevolmente lo scambio d'informazioni.

Per ragioni di sicurezza e di politica delle migrazioni, i posti di confine sono stati incaricati d'intensificare i controlli delle entrate, mentre alle rappresentanze all'estero è stato raccomandato di applicare le consegne vigenti in maniera restrittiva.

4.2 Misure di perseguimento penale

4.2.1 Procedure d'inchiesta e domande di assistenza giudiziaria dopo l'11 settembre 2001

Il 15 settembre 2001, il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto un'inchiesta di polizia giudiziaria per scoprire eventuali collegamenti tra fattispecie verificatesi in Svizzera e gli attentati terroristici perpetrati negli USA. Nell'ambito di una domanda d'assistenza giudiziaria da parte degli USA, la Svizzera ha messo rapidamente a disposizione i dati richiesti e ha avviato le indagini del caso. D'altra parte, anche la Svizzera ha presentato richieste di assistenza giudiziaria alle autorità americane.

Presso l'Ufficio federale di polizia (UFP) è stato allestito uno stato maggiore speciale (Task Force Terror USA) per coordinare, da un lato, le inchieste penali aperte in Svizzera e per fornire, dall'altro, la necessaria collaborazione alle autorità straniere. Parallelamente, sotto la direzione del DFAE, è stato istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale sul terrorismo. Questo gruppo ha esaminato, in particolare, la compatibilità del diritto svizzero con la risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza.

4.2.2

Revisione del Codice penale svizzero

Nuova disposizione penale relativa al terrorismo e disposizione separata di diritto penale per il finanziamento del terrorismo

La proposta di revisione del Codice penale svizzero s'incentra su una nuova disposizione penale generale in materia di terrorismo (art. 260^{quinquies} AV-CP) come pure su una disposizione separata relativa al finanziamento del terrorismo (art. 260^{sexies} AV-CP). Nel disegno, la disposizione sulle responsabilità delle imprese, già rivista in quanto al fondo dalle Camere nell'ambito della revisione della parte generale del CP, deve essere trasposta nella presente revisione. La disposizione viene così estesa alle nuove disposizioni degli articoli 260^{quinquies} e 260^{sexies} AV-CP quale motivazione della responsabilità primaria dell'impresa. In futuro il perseguimento e il giudizio dei reati di terrorismo e di finanziamento di terrorismo saranno sottoposti alla giurisdizione federale conformemente all'articolo 340^{bis} CP.

La nuova fattispecie generica di terrorismo consentirà di punire con sanzioni più severe il reato specifico di attentati terroristici. La disposizione penale si applica allorché l'autore commette un crimine violento a fini d'intimidazione di un gruppo, di un popolo, di uno Stato o di un'organizzazione internazionale. Il finanziamento del terrorismo è legato a questa definizione e punisce coloro che raccolgono o mettono a disposizione beni patrimoniali con l'intento di finanziare un tale crimine qualificato.

Da un lato, le nuove disposizioni penali proposte consentono di colmare le carenze nel rilevamento del terrorismo e del finanziamento del medesimo e di adempiere completamente i requisiti della Convenzione sulla repressione del finanziamento del terrorismo. Dall'altro lato, si previene l'insorgere del rischio di un'eccessiva e non auspicata penalizzazione, segnatamente mediante l'esigenza dell'intenzionalità e la restrizione ai crimini violenti.

4.2.3

Adeguamento di altre leggi federali

Legge federale concernente la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Con l'emanazione della legge federale del 6 ottobre 2000 concernente la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) (messaggio del Consiglio federale del 1° luglio 1998, FF 1998 3317) non ci si era preoccupati di armonizzare l'elenco dei reati anche con la revisione in corso del Codice penale. Le lacune toccano anche il diritto penale in materia di armi e corruzione. La LSCPT è entrata in vigore il 1° gennaio 2002. Già nell'ambito delle misure contro l'estremismo di destra, il Consiglio federale, con decreto del 2 ottobre 2000, aveva incaricato il DFGP di esaminare l'elenco dei reati della LSCPT e di sottoporre proposte concrete.

Nell'ambito del previsto adeguamento del Codice penale svizzero in materia di terrorismo e finanziamento del terrorismo, l'elenco dei reati deve essere ulteriormente completato per includere le fattispecie di genocidio, discriminazione razziale, corruzione e pubblico incitamento a reato o ad atti di violenza.

Tali modifiche costituirebbero un elemento importante per lottare efficacemente contro il terrorismo e l'estremismo.

Legge federale sui servizi centrali di polizia giudiziaria e legge sul riciclaggio di denaro

L'adeguamento del Codice penale svizzero in materia di terrorismo e finanziamento del terrorismo rende necessarie anche modifiche corrispondenti della legge federale sui servizi centrali di polizia giudiziaria come pure della legge federale per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario. Qui, di conseguenza, si deve includere nei motivi di sospetto anche la partecipazione a organizzazioni terroristiche.

4.2.4 Legge federale sull'inchiesta mascherata

Già nel 1995 il DFGP ha presentato un avamprogetto di legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM). Nel messaggio del 1998 relativo a questa legge si presentavano i metodi di polizia corrispondenti come indispensabili. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha quindi elaborato un controprogetto. Il progetto della Commissione degli affari giuridici è stato approvato l'11 dicembre 2001 dal Consiglio nazionale. Nell'estate 2002 il disegno di legge deve essere discusso dal Consiglio degli Stati. La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha apportato il 23 maggio le prime modifiche. Nel quadro di inchieste mascherate i funzionari di polizia sono provvisti di identità fittizie e infiltrati negli ambienti criminali, per indagare su fatti che contribuiscono a chiarire reati particolarmente gravi. Poiché dal profilo della legalità l'inganno consapevole dei presunti autori di un reato non è senza pericoli, l'intervento degli agenti mascherati deve essere sottoposto ad autorizzazione del giudice. Resta da discutere se la legge debba elencare in quali reati si può indagare in tal maniera (elenco dei reati).

4.2.5 Revisione della legge sulle armi

In ragione di lacune accertate già prima dell'11 settembre 2001, la legge sulle armi deve essere emendata nei seguenti settori: innovazioni concernenti un maggior controllo sul commercio di armi, soprattutto nel settore del commercio privato, inclusione di *soft air gun* e altre imitazioni di armi, esclusione dei coltelli (con alcune eccezioni), definizione del porto abusivo di oggetti pericolosi, creazione di un servizio centralizzato di analisi delle tracce di armi da fuoco, introduzione di un divieto di possesso di armi particolarmente pericolose, divieto di offrire anonimamente armi, introduzione dell'obbligo di contrassegnare le armi da fuoco e relativo completamento delle sanzioni penali.

4.2.6 Criminalità organizzata internazionale, cibercriminalità

Come già menzionato sono in elaborazione diversi progetti di legge e si auspica un rafforzamento della collaborazione internazionale. In particolare, l'ampliamento del Ministero pubblico della Confederazione, dell'UFP e del Tribunale federale nell'ambito del «Progetto efficienza» dovrebbero produrre, a media scadenza, un

miglioramento del perseguimento penale in complesse procedure nel settore della criminalità organizzata (CO) e della criminalità economica. Per il reclutamento, a seconda degli sviluppi e dell'esperienza, si dovranno effettuare alcuni adeguamenti nel senso di una pianificazione continua.

Un problema speciale insorge in quei settori della criminalità nei quali la Confederazione non ha competenze d'inchiesta, o ne ha soltanto in casi eccezionali, ma che possono presentare importanti connessioni a reti internazionali. Concretamente occorre menzionare in proposito la cibercriminalità in generale, la pedofilia su Internet come forma di cibercriminalità, ma anche la tratta e il traffico di esseri umani, per i quali la Confederazione non è sempre competente. In quest'ambito, il DFGP intende contribuire al miglioramento della prevenzione e del perseguimento penale a livello nazionale e internazionale con due nuovi centri di coordinamento integrati nell'UFP.

Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su internet (SCOCI)

Il 1° gennaio 2003 sarà creato, in collaborazione con i Cantoni, un servizio nazionale di coordinamento per lottare efficacemente contro la criminalità su Internet. A tal fine, il Consiglio federale ha già approvato nuovi posti in seno all'UFP. Con il nuovo centro di coordinamento si riprende il monitoraggio di Internet e si crea un partner unico per i contatti con l'estero. L'istituzione del centro di coordinamento non implica nessun cambiamento dal profilo delle competenze d'inchiesta federali o cantonali. Fra i compiti del centro di coordinamento figurano:

- identificare abusi punibili commessi mediante Internet (monitoring);
- coordinare le inchieste (clearing);
- effettuare analisi applicate a livello nazionale della criminalità su Internet.

I collaboratori si avvarranno di programmi informatici appositi. Per il funzionamento del centro di coordinamento nazionale saranno creati nove posti supplementari. Due terzi dei costi sono a carico dei Cantoni.

Centro di coordinamento traffico e tratta di esseri umani

Se le risorse finanziarie lo consentono, alla fine del 2002 o agli inizi del 2003, dovrebbero essere creati anche i primi posti per l'istituzione di un centro di coordinamento traffico e tratta di esseri umani. Il centro, integrato nell'UFP, avrà gli scopi seguenti:

- potenziare e coordinare la collaborazione internazionale nel settore del traffico e della tratta degli esseri umani;
- creare un centro di contatto per la collaborazione nazionale e internazionale per la repressione dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani;
- coordinare e, se necessario, centralizzare le informazioni in questi settori, svolgere e migliorare l'analisi;
- coordinare le misure degli uffici federali e cantonali competenti;
- preparare le necessarie basi politiche di decisione.

La creazione di questo centro di coordinamento è in particolare necessaria per l'attuazione del Protocollo aggiuntivo contro il traffico e la tratta di esseri umani

della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. Il Consiglio federale ha approvato tale protocollo aggiuntivo nel gennaio 2002 e ne ha autorizzato la firma. Ai fini dell'esecuzione del Protocollo aggiuntivo contro la tratta degli esseri umani è necessario anche un adeguamento della fattispecie di tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 196 del Codice penale svizzero. L'esame e l'adeguamento della legislazione sono già in corso.

4.3 Sanzioni economiche

Sanzioni ONU

La Svizzera ha applicato sistematicamente le decisioni prese dopo l'11 settembre 2001 dal Comitato delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU nei confronti dell'Afganistan: si tratta del congelamento degli averi patrimoniali di persone fisiche o giuridiche in relazione con gruppi e organizzazioni terroristici. In totale sono stati congelati circa 40 milioni di franchi svizzeri depositati su circa 70 conti bancari.

Inoltre le autorità svizzere competenti hanno trasmesso a tutti gli intermediari finanziari le liste dei nomi di persone fisiche o giuridiche fornite loro dalle autorità americane. Agli intermediari finanziari è stato ricordato l'obbligo di diligenza cui sono tenuti, in particolare nell'ambito del riciclaggio di denaro. 95 denunce direttamente connesse agli attacchi terroristici contro gli USA sono state inoltrate al Ministero pubblico della Confederazione dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio (MROS)²⁸.

GAFI

Dopo i fatti dell'11 settembre 2001, la Svizzera ha appoggiato l'adozione di otto raccomandazioni aggiuntive specifiche del Gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (GAFI) per la lotta contro il terrorismo e si è impegnata ad applicarle entro giugno 2002. Queste otto raccomandazioni riguardano, tra l'altro, le tematiche: criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, forme alternative di trasferimento di fondi e organizzazioni senza scopo lucrativo. Da parte svizzera la lista dei provvedimenti in materia è già largamente compatibile.

4.4 Collaborazione internazionale

4.4.1 Ratifica delle Convenzioni ONU

Con la risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha invitato tutte le Nazioni a prendere misure specifiche per la lotta contro il terrorismo internazionale. Inoltre è stato chiesto agli Stati di presentare al competente comitato un rapporto sulle misure da loro predisposte al fine di controllare l'osservanza della risoluzione. Il 7 novembre 2001, il Consiglio federale ha incaricato il DFAE del coordinamento di tale rapporto. Nella sua seduta del 19 dicembre 2001, il Consiglio federale ha approvato il rapporto concernente le misure disposte

²⁸ Cfr. 4° Rapporto annuale dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio, maggio 2002.

dalla Svizzera per la lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento e lo ha trasmesso al Consiglio di sicurezza dell'ONU. Nella prima parte del rapporto è illustrato l'impegno della Svizzera contro il terrorismo. Nella seconda parte sono enumerati i mezzi di cui dispone la Svizzera per adempiere le esigenze del Consiglio di sicurezza nell'ambito della lotta contro il terrorismo, come pure le misure pertinenti che sono state prese o che si intende prendere²⁹.

Il Consiglio federale si è fissato l'obiettivo di aderire, nel corso del 2002, alle Convenzioni sulla repressione degli attentati terroristici con mezzi esplosivi e sulla lotta contro il finanziamento di attività terroristiche. Con la ratifica di queste due convenzioni la Svizzera sarà parte a tutte le convenzioni delle Nazioni Unite relative alla lotta contro il terrorismo.

4.4.2 Lotta per l'eliminazione delle cause profonde del terrorismo, nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'OSCE

L'eliminazione definitiva delle cause profonde del terrorismo costituisce una problematica speciale, analizzata nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione sulla sicurezza e la collaborazione in Europa (OSCE). La cooperazione allo sviluppo, la lotta contro la criminalità organizzata (per esempio tratta di esseri umani, traffico di droghe e di armi) e il rispetto dei diritti dell'uomo, dello Stato di diritto e della democrazia contribuiscono a un clima di stabilità e di sicurezza. È altrettanto importante che la lotta contro il terrorismo avvenga nel rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. In particolare, dopo i fatti dell'11 settembre, il Consiglio d'Europa e l'OSCE intendono svolgere un ruolo predominante in tal senso.

Coordinamento degli strumenti del Consiglio d'Europa

La Svizzera sostiene i lavori del Consiglio d'Europa nel settore della lotta contro il terrorismo e vi partecipa attivamente. Presiede il Comitato direttivo del gruppo speciale per i diritti dell'uomo, a cui è affidata l'elaborazione di direttive all'intenzione degli Stati membri per assisterli nella lotta contro movimenti che rappresentano una minaccia per i valori fondamentali e i principi del Consiglio d'Europa. Inoltre la Svizzera è anche membro del Gruppo multidisciplinare in materia di terrorismo, il cui compito consiste segnatamente nel garantire la coerenza dei lavori svolti da differenti organi del Consiglio d'Europa nel settore della lotta contro il terrorismo e nel determinare in che misura gli strumenti del Consiglio d'Europa in tale ambito debbano essere aggiornati.

Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione (OSCE)

La Svizzera ha partecipato all'elaborazione del piano d'azione per la lotta contro il terrorismo, approvato il 4 dicembre 2001 a Bucarest dal Consiglio dei ministri dell'OSCE e finalizzato all'impiego degli strumenti di questa organizzazione per la lotta contro le cause profonde del terrorismo. La Conferenza di Bishkek nel dicem-

²⁹ Cfr. www.eda.admin.ch/fighting-terrorism; 01.1148 – Interrogazione ordinaria Gross Andreas, depositata il 14 dicembre 2001, CN, La Svizzera e la risoluzione ONU n. 1373, Risposta del Consiglio federale del 13 febbraio 2002, tolta di ruolo.

bre 2001, a cui la Svizzera ha parimenti partecipato, ha offerto per la prima volta un'occasione di trasporre tale piano d'azione a livello regionale.

Il piano d'azione di Bucarest, firmato da 55 Stati, si prefigge di facilitare la collaborazione con l'ONU nel coordinamento degli sforzi mondiali e regionali contro il terrorismo. La Svizzera sostiene tali sforzi, insistendo in particolare sull'implementazione del codice di comportamento relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza, come pure del documento sulle armi leggere e sulle armi di piccolo calibro.

4.4.3 Partenariato euro-atlantico

Dall'11 settembre 2001, il Consiglio del partenariato euro-atlantico (CPEA), organo consultivo del Partenariato per la pace (PPF) concluso dalla NATO e da 27 Stati membri, ha incluso nel suo programma di attività, tra l'altro, anche la tematica della lotta contro il terrorismo. Gli ambasciatori del CPEA hanno formulato il 12 settembre 2001 una dichiarazione di solidarietà con gli USA e hanno stabilito che il CPEA doveva essere utilizzato nell'ambito dello scambio d'informazioni e per il coordinamento di attività pratiche. La lotta internazionale contro il terrorismo è stata al centro di tutte le riunioni degli ambasciatori, del simposio di pianificazione del PFP (gennaio 2002) e, segnatamente, di un seminario del CPEA a Varsavia (febbraio 2002). In tale occasione si è espressa la convinzione che la reazione al terrorismo necessita una nuova collaborazione delle forze di sicurezza sia dal profilo militare, sia, e soprattutto, da quello civile, e si è auspicata la creazione di nuove forme di organizzazione pertinenti. Il capitolo «International Fight Against Terrorism» del piano d'azione 2002–2004 del CPEA è stato sostanzialmente ampliato. Tale capitolo prevede tra l'altro l'introduzione di programmi di collaborazione fra gli Stati membri volti a potenziare le loro capacità di prevenzione e di lotta di fronte ad attentati chimici, biologici e atomici diretti contro la popolazione civile. Il seminario di Varsavia si è rifatto a un documento finno-svedese intitolato «EAPC and Terrorism» e ha messo sul tavolo numerose proposte attinenti, tra l'altro, all'inventario dei testi di legge, allo scambio d'informazioni, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e al terrorismo, come pure alla collaborazione nella pianificazione delle misure di emergenza civili.

Nell'ambito della pianificazione delle misure di emergenza civili, il CPEA ha adottato un piano d'azione per il miglioramento dello stato di preparazione civile contro eventuali attentati ABC. La centrale di coordinamento euro-atlantico per l'aiuto in caso di catastrofe ha accesso a questo inventario e potrebbe fungere da «Clearing House» per il coordinamento di prestazioni di sostegno.

La minaccia del terrorismo è stata evocata anche nell'ambito della Conferenza dei direttori nazionali dell'armamento, dell'organizzazione di ricerca e tecnologia, del comitato economico e del comitato scientifico. In occasione della riunione primaverile di maggio e giugno 2002, è stato presentato ai ministri degli esteri e della difesa del CPEA un rapporto d'attività. Le proposte devono ora essere ulteriormente sviluppate al fine di evitare doppijoni. Si prevede di presentare al vertice NATO/CPEA di novembre a Praga un piano d'azione di partenariato contro il terrorismo.

4.4.4

Armamento e non proliferazione

La Svizzera considera di grande importanza la lotta contro la proliferazione incontrollata e contro l'abuso di armi di piccolo calibro. Le autorità svizzere prendono le misure del caso ai fini della trasposizione del corrispondente programma d'azione dell'ONU come pure del documento dell'OSCE in proposito. Sostengono l'applicazione di tali misure a livello regionale come pure a livello internazionale. Di conseguenza, la Svizzera e la Francia hanno lanciato un'iniziativa concernente la tracciabilità, il contrassegno e la registrazione di tali armi.

La Svizzera intende contribuire agli sforzi internazionali per promuovere la distruzione delle armi chimiche in Russia. Il messaggio preparato in adempimento della mozione Paupe (CS 00.3519s) situa questo progetto nel contesto della politica svizzera del controllo degli armamenti e del disarmo. Il messaggio prevede contributi finanziari per il sostegno del disarmo e della non proliferazione delle armi di distruzione di massa a livello globale. Lo scopo del messaggio è, tra l'altro, di impedire che le armi di distruzione di massa o le conoscenze rilevanti per la loro produzione finiscano nelle mani di terroristi.

La Svizzera mette a disposizione dell'Organizzazione per il divieto delle armi chimiche materiale di protezione e di riconoscimento. Nell'ambito della quinta Conferenza per la revisione della convenzione sulle armi chimiche la Svizzera ha proposto un ampliamento dell'assistenza giudiziaria.

Infine la Svizzera ha sostenuto la pubblicazione del trattato «Public health response to biological and chemical weapons» da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Ha fornito all'OMS mezzi finanziari in vista della reintroduzione di task force in grado di identificare rapidamente le sostanze chimiche biologiche impiegate in azioni militari o attentati terroristici.

4.5

Protezione delle rappresentanze diplomatiche e sicurezza aerea

Impiego dell'esercito

In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e all'intervento americano in Afghanistan, le rappresentanze diplomatiche e gli impianti degli USA e degli Stati coinvolti sono stati esposti a maggiori minacce. Perciò la Confederazione ha disposto misure preventive di protezione. A fine ottobre 2001, il Consiglio federale ha accolto le domande del Cantone di Ginevra e della Città di Berna di appoggiare a titolo sussidiario le loro forze di polizia nel compito di sorveglianza con l'impiego di agenti del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Il 21 novembre, il Cantone di Berna ha presentato una nuova domanda di ulteriore sostegno delle proprie unità di polizia nella città di Berna da parte del CGF o eventualmente mediante disposizione di un servizio d'appoggio. Tuttavia poiché in primo luogo le capacità del CGF non potevano essere garantite per un così lungo periodo e, in secondo luogo, la Confederazione non avrebbe più potuto disporre della necessaria riserva d'impiego per salvaguardare la propria libertà d'azione, il 7 dicembre 2001, il Consiglio federale ha disposto l'impiego di truppe dell'esercito nel servizio d'appoggio a partire dal 17 dicembre 2001. Il 13 febbraio 2002, il Consiglio federale ha decretato che

l'impiego dell'esercito sarebbe durato sino a fine giugno 2003 al più tardi, fondando la sua decisione sull'articolo 67 della legge militare.

Le Camere federali, rispettivamente il Consiglio nazionale l'11 marzo 2002 e il Consiglio degli Stati il 13 marzo 2002, hanno approvato il decreto del Consiglio federale sull'impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze estere fino al 30 giugno 2003 (FF 2002 1961).

Nel frattempo si può dare per scontato che tali misure di sicurezza debbano essere mantenute ancora più a lungo.

Potenziamento delle forze di polizia addette alla protezione delle ambasciate e alla sicurezza del traffico aereo

Nell'ambito della trattazione delle raccomandazioni della direzione del progetto USIS (esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera), il 25 ottobre 2001, il Consiglio federale ha disposto a titolo di misura immediata il potenziamento dell'effettivo del personale addetto alla protezione delle ambasciate a Ginevra (15 unità) e a Berna (30 unità) per il 2002 con un ulteriore successivo potenziamento fino a 80 unità (Berna) e 120 (Ginevra), così come, per quanto riguarda il settore della sicurezza del traffico aereo, la conclusione di accordi di prestazione con i Cantoni disposti a concludere tali accordi.

4.6 Programmi di protezione contro armi non convenzionali

Programma di misure contro eventi ABC

Dopo i casi di antrace negli USA, in Svizzera si sono registrate oltre 1000 presunte minacce di attacchi di questo tipo (in 200 casi è stato considerato opportuno un intervento); tutte, per altro, si sono rivelate falsi allarmi. In seguito sono state prese in Svizzera diverse misure di protezione, tra cui l'acquisto di 3,5 milioni di dosi di vaccino antivaiole.

Esistono piani per la gestione efficiente nel caso di eventi di tipo ABC (e quindi anche di un attacco con sostanze CBR). Diverse commissioni peritali esaminano e, se necessario, prendono le adeguate misure per la protezione della popolazione.

In ragione delle prevedibili ripercussioni psicologiche e mediatiche di un attacco terroristico con sostanze CBR (come pure di un evento di tipo ABC) si è riconosciuta la necessità dell'elaborazione di una chiara strategia di comunicazione in materia.

Istituzione di una commissione peritale nel settore B

Allo scopo di reagire a un eventuale aumento del livello di rischio nel settore B è stata istituita una commissione peritale, composta da personalità della Confederazione e dei Cantoni e dai maggiori esperti del Paese. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e il laboratorio di Spiez, in collaborazione con le associazioni dei medici cantonali e con l'UFP, elaborano un foglio informativo per la popolazione, come pure diverse raccomandazioni all'intenzione dei Cantoni. Questa attività è coordinata dalla suddetta commissione peritale. Su mandato del Consiglio federale, la commissione deve provvedere affinché siano disponibili vaccini in quantità sufficiente; esamina inoltre regolarmente la questione della vaccinazione del personale

specializzato particolarmente esposto, come pure dell'intera popolazione. Anche a livello cantonale le autorità competenti e gli stati maggiori di crisi sono consigliati da esperti, per esempio in materia di misure di prevenzione, d'informazione e d'intervento. I laboratori sono sottoposti a uno speciale e completo regime di controllo; segnatamente, le manipolazioni dell'antrace in Svizzera sono rigorosamente regolamentate e controllate.

5 Allegato: Interventi parlamentari

5.1 Consiglio degli Stati 01.3569 Mozione Merz Ottimizzare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato

Testo della mozione del 4 ottobre 2001

1. Il Consiglio federale è incaricato di potenziare i servizi d'informazione e la protezione dello Stato e di avviare una revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e della legge militare nonché degli altri atti legislativi a loro volta in attinenza. Nei seguenti ambiti sono infatti da proporre delle modifiche:
 - acquisizione dell'informazione (ricognizione elettronica strategica, adozione di criteri meno acuti come base per la raccolta d'informazioni, rafforzamento della sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, accesso a sistemi informatici esterni ecc.);
 - impiego di agenti infiltrati;
 - elaborazione d'informazioni e di dati (custodia, trasmissione a terzi);
 - sviluppo e potenziamento dei controlli parlamentari (come ad es. nella Repubblica federale tedesca);
 - perseguibilità penale per l'appartenenza a un'organizzazione terroristica.
2. In relazione agli attacchi terroristici di New York e Washington, il Consiglio federale è incaricato di redigere un'analisi completa della situazione e della minaccia per la Svizzera. Accanto alla rappresentazione e alla valutazione della situazione infatti è necessario indagare sulle nuove forme di minaccia come terrorismo, criminalità ambientale, cibercriminalità, contrabbando, armi e proliferazione di diritti d'autore elettronici e criminalità organizzata classica al fine d'individuare le lacune. Inoltre il Consiglio federale deve indicare dove giudica necessario agire per via legislativa o operativa. In fine il Consiglio federale deve presentare concrete proposte per il futuro modo di procedere.

Alle Camere federali sarà sottoposto un rapporto al più tardi durante la sessione primaverile del 2002.

Motivazione

Non sono solo i terribili avvenimenti dell'11 settembre 2001 negli USA a dimostrare che la comunità internazionale deve far fronte a nuove minacce. Anche la Svizzera ha riconosciuto la necessità di agire. La cooperazione internazionale è stata raffor-

zata e sono state prese delle specifiche misure nazionali in materia di prevenzione. Anche il piano direttivo di Esercito XXI tiene conto dello squilibrio nella situazione di minaccia. Indipendentemente da ciò, è tuttavia necessario ottimizzare i servizi d'informazione e della protezione dello Stato.

Gli esperti hanno reso noto che in Svizzera le disposizioni di legge in vigore nel settore della prevenzione, in confronto con il panorama internazionale, non sono sufficienti. Si dimostra come gli organi attivi nella prevenzione siano stati eccessivamente limitati nella loro capacità d'azione a seguito del «caso delle schedature».

Parere del Consiglio federale

Per il Consiglio federale, il potenziamento dei servizi d'informazione e di protezione dello Stato può esser deciso se in proposito vien eseguita un'analisi della situazione e dei pericoli esistenti. Simile analisi, come lo esige la mozione al punto 2, deve quindi precedere concreti incarichi di legiferare. Soltanto in base ai risultati dell'analisi sarà anche chiaro quali risorse supplementari sollecitare e quali saranno le priorità. L'accettazione della mozione con le indicazioni dettagliate per l'elaborazione di nuove disposizioni sarebbe, secondo il parere del Consiglio federale, in-tempestiva.

Il punto 2 della mozione esige la stesura di un rapporto. Per motivi formali questa parte dell'intervento non può essere accolta come mozione ma semplicemente come postulato. L'articolo 22 della legge sui rapporti fra i Consigli recita: «La mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge o di decreto federale o di prendere un provvedimento». L'articolo 22^{bis} della stessa legge dice: «Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di presentare un disegno di legge o di decreto o di adottare misure specifiche e di presentare un rapporto».

Sul piano contenutistico la richiesta coincide con gli sforzi della Confederazione per produrre un resoconto completo sulla sicurezza interna nonché per una coordinazione dei servizi d'informazione. Considerando la complessità della domanda e l'estrema velocità con cui attualmente si sviluppa la situazione in numerosi settori in oggetto, sarà probabilmente possibile per la data proposta, effettuare solo un rapporto intermedio.

Dichiarazione del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

Cronologia

10.12.2001 CS La mozione è trasmessa sotto forma di postulato

Testo dell'interpellanza del 4 ottobre 2001

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre contro gli Stati Uniti hanno scioccato l'opinione pubblica mondiale. Si deve partire dal presupposto che la persistente insicurezza, oltre agli Stati Uniti, avrà conseguenze politiche, sociali ed economiche anche in Svizzera. In alcuni settori si imporranno correzioni per superare l'incertezza e incrementare la sicurezza.

Chiediamo:

1. Finora il Consiglio federale ha preso lodevoli posizioni settoriali in merito alle conseguenze concrete degli attacchi terroristici. Sotto quale forma intende procedere, nei confronti della popolazione svizzera, a un'ampia valutazione della situazione relativa alla sicurezza in Svizzera e agli effetti previsti degli attacchi terroristici?
2. Quali conseguenze economiche dirette e indirette si attende il Consiglio federale, in particolare per l'esportazione, il turismo e le compagnie aeree?
3. Per quanto concerne il finanziamento degli attacchi e delle organizzazioni terroristici, i servizi d'informazione e le autorità preposte al perseguimento penale devono poter sorvegliare anche le transazioni finanziarie. Nel contempo, il segreto bancario nei confronti di tutte le altre cerchie deve essere mantenuto. Con quali misure il Consiglio federale assicura che la sfera privata dei cittadini incensurati possa essere garantita e che il segreto bancario non sia abolito con il pretesto della lotta contro il terrorismo?
4. Secondo il Consiglio federale, in quali ambiti e in quali organizzazioni europee e internazionali è possibile impegnare maggiormente la Svizzera nella prevenzione e nella lotta al terrorismo? Non ritiene che la Svizzera dovrebbe assumere l'iniziativa di una Conferenza internazionale contro il terrorismo?
5. Il Consiglio federale condivide la nostra opinione secondo cui sono necessarie una concezione di sicurezza globale svizzera e un'accelerazione dei progetti USIS? Il Consiglio federale quanto lungo valuta l'attuale periodo di preallarme relativo minacce belliche e armate?
6. Quali misure prevede concretamente il Consiglio federale per ottimizzare la sicurezza di impianti e istituti minacciati dal terrorismo?
7. Il Consiglio federale come valuta l'attuale grado di preparazione della popolazione nel far fronte a catastrofi atomiche, biologiche e chimiche in Svizzera o nei Paesi confinanti, che potrebbero essere causate mediante attacchi terroristici?
8. In relazione alle indagini sui responsabili degli attacchi terroristici, sono emersi i cosiddetti «dormienti», terroristi addestrati che da anni sono integrati e vivono legalmente e al di sopra di ogni sospetto anche nel nostro Paese. Quali misure intende adottare il Consiglio federale per proteggere lo Stato, in particolare negli ambiti della prevenzione, della collaborazione internazionale, dello scambio e della conservazione dei dati e riguardo al fenomeno dei terroristi «dormienti»?

Senza motivazione

Risposta del Consiglio federale

ad 1

Trattasi qui di una domanda assai complessa per la cui risposta non sono attualmente dati tutti gli elementi: probabilmente alcuni punti potranno essere valutati completamente soltanto in una retrospettiva storica.

Le valutazioni della situazione da parte del Consiglio federale sono state fatte anche a livello extradipartimentale e coordinate nel quadro del gruppo direttivo e del comitato di sicurezza, con l'intervento persino di altri dipartimenti. Il comitato di sicurezza ha trasmesso le proprie valutazioni al Consiglio federale e – per quanto possibile – è stata informata anche l'opinione pubblica.

Il Consiglio federale prevede di procedere a una valutazione esaustiva della situazione in presenza di sufficienti fatti e a una certa distanza dagli eventi immediati.

Nel quadro degli attuali interventi parlamentari riguardo alla situazione del terrore è previsto un rapporto entro la prossima sessione primaverile delle Camere federali.

ad 2

La congiuntura mondiale nel corso del 2001 finora ha perso gran parte del suo slancio. Il rallentamento è stato provocato dall'indebolimento dell'economia negli USA nonché dalla forte impennata del prezzo del petrolio. Il rallentamento delle domande interne ha seguito di pari passo l'accentuato indebolimento del commercio mondiale. Gli attentati terroristici dell'11 settembre negli USA hanno introdotto un ulteriore elemento di incertezza riguardo allo sviluppo economico. Anche se le perdite dirette dell'attività economica, eccettuate quelle dell'aviazione civile e del turismo, sono da ritenersi assai esigue, ne ha sofferto assai la fiducia di economie domestiche e imprese nell'ulteriore decorso dell'economia. Bisognerà contare su un atteggiamento maggiormente temporeggiante. Da notare però che la politica monetaria e quella finanziaria, la prima già innanzi all'11 settembre, hanno reagito con misure espansive.

Secondo le previsioni disponibili è ammesso assumere che in particolare l'economia americana ma anche quella dello spazio OCSE miglioreranno i propri tassi di crescita nella seconda metà del 2002.

Per quanto concerne la Svizzera, con la sua economia fortemente imbricata con quella mondiale, fa stato per i pronostici il medesimo profilo congiunturale valido per lo spazio OCSE. Nel 2002 la crescita sarà lenta ma senza problemi sostanziali per il grado d'occupazione. Dopo un ristagno tendenziale delle esportazioni a seguito del cedimento congiunturale, durante il corso dell'anno vi saranno chiari segni di ripresa.

Gli atti terroristici hanno indubbiamente colpito in modo duro l'aviazione civile, l'industria aeronautica e il turismo. Gli esperti calcolano per gli USA un regresso del 13 per cento della spesa per il turismo e i viaggi. La società degli albergatori svizzeri annuncia un calo delle prenotazioni in alberghi pari al 10 per cento. Le ripercussioni negative si faranno sentire a fine 2001 e all'inizio dell'anno successivo. L'aviazione civile ed il turismo riprenderanno probabilmente in modo più rapido di quanto previsto seguendo uno sviluppo congiunturale a forma di V. A fine dell'anno prossimo

entrambe le branche saranno nuovamente in crescita, purché non sopraggiungano altri eventi importanti.

Partendo dal presupposto che l'evoluzione politica e militare non abbia influenze significative, anche gli attentati terroristici – presi a sé – non produrranno a media e lunga scadenza ripercussioni sull'evoluzione economica. Ovviamente la perdita di vite umane e di valori patrimoniali sono state considerevoli, ma esse vanno poste in relazione con altre catastrofi che nel passato hanno avuto conseguenze pesanti. Le incertezze rimangono però considerevoli a causa della lotta al terrorismo, che attualmente viene condotta prevalentemente in Afghanistan, e della sua permanente minaccia.

ad 3

A causa del pregio della piazza finanziaria svizzera sorgono sempre voci, ma anche prove concrete, secondo cui le organizzazioni terroristiche abusino per scopo proprio degli istituti finanziari elvetici. Per quanto si tratta di situazioni di sospetto penalmente concrete e indagabili nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale o della giustizia penale svizzera, la tutela del segreto bancario non presenta alcun ostacolo alle autorità indaganti.

Nell'ambito di sospetti forniti dai servizi d'informazione nonché nel chiarimento di situazioni di minaccia, l'autorità indagante sottostà a chiari e stringati limiti. Gli organi di protezione dello Stato non sono autorizzati a fornire all'estero informazioni riguardanti meramente interessi fiscali. Nell'ambito dell'esame attualmente in corso riguardante la vigente legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) si studia la possibilità di fornire informazioni preventive senza violare i diritti fondamentali di cui si tratta e le possibilità di controllo connesse. Il Consiglio federale presenterà all'occorrenza alle Camere federali un messaggio riguardante la revisione della LMSI che conterrà un corrispondente disegno di disciplinamento.

ad 4

Nella lotta contro il terrorismo, la collaborazione internazionale acquisisce importanza estrema. In siffatto contesto assumeranno importanza determinante i pool e le organizzazioni multinazionali rispettivamente sopranazionali che s'impegnano nella prevenzione e nella lotta contro il terrorismo.

Su un piano globale, nell'ambito della polizia giudiziaria bisogna menzionare l'Interpol che, a partire dagli atti dell'11 settembre, ha istituito una Task Force permanente. L'Assemblea generale di Interpol ha licenziato il 25 settembre 2001 una risoluzione che condanna gli atti terroristici perpetrati negli USA. Contemporaneamente è stato prospettato un pacchetto di misure secondo cui l'Interpol dovrebbe in avvenire impegnarsi maggiormente nella lotta contro il terrorismo internazionale. La Svizzera collabora da anni intensamente con l'Interpol. Segue gli sviluppi di Interpol riguardanti la lotta antiterrorismo e, conformemente alle sue priorità e risorse; nel singolo caso fornirà un contributo attivo a gruppi di lavoro oppure sul piano strategico.

Sul piano europeo, è opportuno menzionare l'Europol. Per il 2002 ha completato il programma secondo cui va attribuita la più grande priorità alla lotta contro il terrorismo. A partire dal prossimo anno, Europol ottiene inoltre competenze operative nel

senso che può formare con gli Stati membri gruppi di indagine comune. Per la Svizzera non è possibile essere membro di Europol, poiché, secondo gli statuti, l'appartenenza è riservata agli Stati membri dell'UE. Su consiglio del proprio ministro della giustizia e dell'interno, l'UE ha avuto incarico di convenire un mandato di cooperazione con Stati terzi. Il 18 settembre 2001, Svizzera e Europol hanno terminato con successo le trattative riguardanti un accordo di cooperazione. Si prevede la firma di questo accordo nel 2002 dopo che sia stato trattato dal gruppo competente dell'UE. La collaborazione con Europol sarà possibile non appena l'accordo sarà stato ratificato.

Nell'ambito della collaborazione con i servizi d'informazione e di sicurezza la Svizzera è da molto tempo assai ben coinvolta a livello internazionale. La collaborazione di questi servizi, convenuta dopo l'11 settembre dai ministri dell'interno europei, avviene sulla base dei gruppi informativi esistenti. Il Servizio svizzero per l'analisi e la prevenzione vi è integrato come interlocutore associato.

Esistono numerose altre organizzazioni come ad esempio l'ONU o l'OSCE che s'impegnano nella prevenzione e la lotta contro il terrorismo. In particolare l'OSCE e l'UN ODCCP terranno a Bischkek, nel Kirgistan, il 13/14 dicembre 2001, di comune accordo una Conferenza internazionale sul Contro-Terrorismo. La Svizzera partecipa a tali organizzazioni secondo la loro importanza nonché le sue possibilità.

Una commissione speciale dell'ONU, istituita in base alla risoluzione 51/210 dall'Assemblea generale, sta attualmente esaminando l'opportunità di indire una conferenza ad alto livello per discutere ulteriori reazioni internazionali al terrorismo in tutte le sue forme. Sin d'ora l'ONU non ha ancora deciso. Un'iniziativa separata da parte della Svizzera secondo il parere del Consiglio federale appare non indicata in siffatto contesto.

ad 5

Riguardo a USIS

Il rapporto USIS I con un'analisi sulla situazione e una rappresentazione delle forze e debolezze del sistema attuale ha potuto essere presentato al pubblico il 5 aprile 2001 dopo essere stato comunicato al Consiglio federale e alla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP).

Il 24 ottobre 2001, il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto USIS II. Ha preso decisioni riguardanti l'ulteriore modo di procedere nel progetto USIS, ha stabilito le varianti sommarie per l'avvenire e le misure immediate da prendersi in coordinazione con la CDCGP.

L'8 novembre 2001 anche la CDCGP si è pronunciata in merito al contenuto del rapporto USIS II e ha deciso in merito alle stesse domande.

Secondo lo scadenziario, nell'autunno 2002, quindi fra un anno, sarà pronta l'elaborazione particolareggiata delle varianti scelte. Nella primavera 2003 sarà pronto il rapporto federale riguardante USIS.

Sinora il progetto USIS è riuscito a integrare esperti federali (DFE, DFGP, DFAE e DDPS) e dei Cantoni per trovare soluzioni comuni.

Pertanto l'organizzazione di progetto ha dato buona prova e si tratta ora di continuare nell'esecuzione nonostante lo scarso tempo a disposizione se confrontato con l'ampiezza del mandato. Il Consiglio federale permane del parere di non modificare

il progetto USIS poiché, nell'ambito di USIS II, sono già state decise le misure urgenti e appropriate. Assume grande importanza il fatto che il Consiglio federale riscontri anche la necessaria approvazione del Parlamento per la realizzazione delle misure urgenti che si svolgerà all'inizio del 2002.

Riguardo ai tempi di preallarme

Lo spettro delle possibili minacce si estende a diversi tipi di violenze: dalla guerra fra Stati passando per la proliferazione di razzi sino all'attentato estremista o terrorista. Siffatte minacce concernono la Svizzera in modi diversi. Tendenzialmente va detto che le minacce e i pericoli più probabili non toccano la Svizzera nella sua esistenza ma possono colpire la sua popolazione in modo massiccio.

Conflitti internazionali, all'ordine del giorno in numerose parti del mondo, sono per ora improbabili in Svizzera. Teniamo presente che il nostro Paese è circondato da Stati democratici i quali praticano politiche niente affatto espansionistiche o caratterizzate da rivalità militari, ovverosia da aspirazioni generatrici di guerre durante il passato europeo.

Inoltre, gli Stati a noi confinanti appartengono quasi tutti a un solo blocco militare. Un attacco terrestre alla Svizzera dovrebbe dapprima superare tale barriera. Quindi un mutamento fondamentale di siffatte circostanze dovrebbe essere preceduto da radicali cambiamenti riguardanti la politica di sicurezza del nostro Paese. Il tempo materiale necessario all'instaurazione di un tale cambiamento sarebbe di parecchio superiore a qualsiasi tempo di preallarme praticato dalla Svizzera nell'ultimo secolo.

La Svizzera sarebbe però anche indirettamente toccata da eventuali conflitti che scoppiassero alla periferia dell'Europa o fuori di essa. Ciò dicasi anche riguardo alle attività terroristiche o estremiste connesse a detti conflitti. La Svizzera corre il pericolo di essere usata come Paese di transito o base di copertura da parte dei terroristi. Sul suo territorio potrebbero essere perpetrati interventi contrari a interessi stranieri anche se il Paese come tale non rientra a far parte di un obiettivo diretto dei terroristi. Infine, vi è il rischio che nostri cittadini all'estero siano coinvolti quali innocenti vittime di tali attentati.

Occorre poi distinguere tra preallarme riguardante il pericolo di guerra classico e quello concernente i pericoli diretti e indiretti connessi a violenze terroristiche o estremiste. Nel primo caso si tratta di preallarme strategico o addirittura di riconoscimento precoce. Nel caso di terrorismo si parla al massimo di preallarme tattico. Non si tratta più di valutare se certi gruppi ricorrono o meno alla violenza bensì unicamente di accertare dove e quando essi intendono colpire. Se i terroristi pianificano i propri interventi a breve termine, il tempo di preallarme massimo possibile risulta ridotto ad alcuni giorni.

ad 6

La protezione di impianti e istituzioni che rappresentano eventuali bersagli di minacce terroristiche è sempre esistita. I recenti avvenimenti di politica esterna e interna esigono una certa quale azione, ad esempio la situazione attuale richiede che venga riesaminata la minaccia riguardante singoli impianti e istituzioni e che siano ricollaudate le misure di sicurezza ordinate, adeguandole se necessario. Per le rappresentanze estere e quelle di organizzazioni internazionali sono state conseguentemente aumentate le misure di sicurezza, in particolare i Corpi cantonali di polizia

beneficiano ora anche del sostegno di formazioni militari affinché l'ingente dispositivo di sicurezza ordinato dalla Confederazione possa essere mantenuto anche per lungo tempo.

Le esperienze da casi capitati negli Stati Uniti e a Zugo produrranno le loro conseguenze sui futuri piani di sicurezza. Tuttavia, nonostante tutte queste misure, permarrà sempre una porzione di rischio imputabile ad atti criminali e terroristici.

ad 7

Il Consiglio federale segue con grande attenzione la minaccia sul piano nazionale e internazionale ingenerata dalle armi atomiche, biologiche e chimiche. A livello federale sono state adottate le necessarie misure adeguate al tempo e alla situazione. Per questi tre settori esistono concetti riguardanti un'efficiente amministrazione di incidenti ABC. Diverse commissioni professionali coprono con gli specialisti in esse concentrati le necessità di protezione della popolazione. Ciò avviene sotto il comando responsabile del Consiglio federale.

Ad esempio come reazione all'acutizzarsi della situazione di minaccia riguardante il settore B, è stata convocata una commissione che riunisce le persone chiave di Confederazione e Cantoni come anche i maggiori esperti del Paese. Sotto il coordinamento di questo gruppo di specialisti B, l'UFSP, il Laboratorio di Spiez in collaborazione con l'Associazione dei medici cantonali e l'UFP hanno elaborato un foglio informativo per la popolazione come anche diverse norme comportamentali dei Cantoni.

Su incarico del Consiglio federale la commissione di specialisti B deve badare alla sufficiente disponibilità di vaccini. Essa esamina, in funzione della situazione, la necessità di vaccinazioni per il personale altamente esposto o per la popolazione in generale.

Nel caso di catastrofi e situazioni d'emergenza può intervenire anche l'organizzazione della protezione civile che collabora strettamente con gli specialisti federali e cantonali ed è in grado di svolgere numerosi compiti con i propri mezzi (ad es. rifugi, materiale di protezione AC, ecc.). I Cantoni dispongono dal canto loro nei diversi dipartimenti di numerosi specialisti (medici/veterinari, biologi, chimici, fisici, polizia, servizi di salvataggio) che costituiscono istanze le quali in casi di ABC stanno a fianco delle autorità per giudicare la situazione e intervenire nel campo delle misure urgenti, dell'informazione, della prevenzione, dell'intervento e dell'eventuale pianificazione atta a proteggere la popolazione.

ad 8

Il Consiglio federale rinvia nella materia ai lavori già effettuati prima dell'11 settembre e attinenti al riesame degli strumenti preventivi e alla valutazione concernente la collaborazione, su piano internazionale, con i servizi d'informazione, di sicurezza e di polizia giudiziaria.

I servizi svizzeri competenti lavorano nell'ambito delle attuali basi giuridiche soprattutto della LMSI e, in caso di situazioni penali, della procedura penale federale. Per aumentare le possibilità di ottenere informazioni utili alla prevenzione il Consiglio federale ha inoltre fatto uso, il 7 novembre scorso, della sua competenza legale estendendo l'obbligo d'informazione di autorità, uffici e organizzazioni incaricati di assicurare la protezione dello stato. Sono state così estese le condizioni per permet-

tere, in caso d'informazioni concrete, di intraprendere le chiarificazioni necessarie allo scopo di preservare la sicurezza interna. Col divieto dell'organizzazione Al Qaïda il Consiglio federale ha pure migliorato la registrazione, sul piano penale, delle mene terroristiche.

Riguardo alla problematica dei «dormienti» e agli attentati dell'11 settembre facciamo notare che in nessuno dei Paesi interessati sono state notate preparazioni concrete ad atti di terrorismo. I così detti «dormienti» si distinguono per il fatto che rimangono per lungo tempo inattivi per poi manifestarsi improvvisamente. Questo comportamento è stato denunciato da tempo dal controspionaggio. La Svizzera segue ora gli sforzi intesi a scoprire sulla base di atti terroristici all'estero, le strutture eventualmente nascoste di tali organizzazioni.

Eventuali altri provvedimenti, diversi da quelli previsti dalle norme del nostro diritto, intesi a riconoscere i «dormienti» devono essere valutati in base all'utilità, alla proporzionalità e in particolare alla compatibilità con i diritti fondamentali. Il desiderio di una maggiore sicurezza pubblica non può e non deve condurre allo Stato di sorveglianza.

Cronologia:

10.12.2001 CS eseguito.

Indice

Riassunto	1658
1 Introduzione	1661
1.1 Situazione iniziale e mandato	1661
1.2 Obiettivo e contenuto del rapporto	1663
1.3 Definizioni e delimitazioni	1664
1.3.1 Definizione di terrorismo e di estremismo	1664
1.3.2 Cos'è la criminalità organizzata?	1665
2 Analisi della situazione attuale	1667
2.1 Situazione generale della sicurezza interna	1667
2.2 Le forme attuali del terrorismo internazionale	1668
2.2.1 Terrorismo socialrivoluzionario ed etnico-nazionalista	1668
2.2.2 Il terrorismo islamista	1669
2.2.3 Afganistan, Pakistan e Osama Bin Laden	1670
2.2.4 Finanziamento del terrorismo	1673
2.2.5 Minaccia per la sicurezza aerea	1674
2.2.6 Terrorismo che impiega mezzi non convenzionali (sostanze CBR)	1675
2.2.7 Giudizio generale sugli attacchi dell'11 settembre 2001	1678
2.3 Conseguenze per la Svizzera di attività terroristiche all'estero	1680
2.3.1 Incidenti in Svizzera dagli anni '60	1680
2.3.2 Gruppi attivi in Svizzera	1681
2.3.3 Obiettivi del terrorismo in Svizzera e all'estero	1684
2.3.4 Propaganda e reclutamento	1685
2.3.5 Luogo di soggiorno e terra di transito	1687
2.3.6 Implicazione di gruppi terroristici in altre attività criminali	1687
2.4 Criminalità organizzata e altre forme di criminalità	1688
2.4.1 Criminalità organizzata in generale	1688
2.4.2 Commercio illecito di stupefacenti	1689
2.4.3 Tratta e traffico di esseri umani	1691
2.4.4 Cybercriminalità	1692
2.4.5 Criminalità economica / contrabbando	1692
2.4.6 Riciclaggio di denaro	1693
2.4.7 Criminalità ambientale	1694
3 Strumenti a disposizione e carenze	1694
3.1 Servizi d'informazione	1694
3.1.1 Il ruolo dei servizi d'informazione interni e esterni	1694
3.1.2 Collaborazione preventiva con le autorità straniere	1696
3.1.3 Carenze legislative nel settore interno	1697
3.2 Autorità di perseguimento penale	1698
3.2.1 Reato di terrorismo	1698
3.2.2 Impedimento della propaganda e della raccolta di fondi	1700
3.2.3 Lotta alla criminalità organizzata e ad altre forme di criminalità	1702

3.2.4	Collaborazione con l'UE nell'ambito giudiziario e di polizia	1703
3.2.5	Effetti dell'USA–Patriot Act sulla Svizzera	1705
3.3	Collaborazione internazionale di polizia	1706
3.4	Interventi speciali antiterrorismo di tipo militare e civile	1707
3.5	Sicurezza del traffico aereo	1707
3.6	Condizioni quadro internazionali	1708
3.6.1	ONU	1708
3.6.2	Unione europea	1708
3.6.3	Politica di disarmo e di controllo degli armamenti	1710
4	Misure prese o previste	1710
4.1	Misure preventive nel settore della sicurezza interna	1710
4.1.1	Divieto limitato di Al Qaïda ed estensione dell'obbligo d'informazione	1710
4.1.2	Esame della legislazione in materia di tutela preventiva dello Stato	1711
4.1.3	Misure di polizia degli stranieri	1712
4.2	Misure di perseguimento penale	1712
4.2.1	Procedure d'inchiesta e domande di assistenza giudiziaria dopo l'11 settembre 2001	1712
4.2.2	Revisione del Codice penale svizzero	1713
4.2.3	Adeguamento di altre leggi federali	1713
4.2.4	Legge federale sull'inchiesta mascherata	1714
4.2.5	Revisione della legge sulle armi	1714
4.2.6	Criminalità organizzata internazionale, cybercriminalità	1714
4.3	Sanzioni economiche	1716
4.4	Collaborazione internazionale	1716
4.4.1	Ratifica delle Convenzioni ONU	1716
4.4.2	Lotta per l'eliminazione delle cause profonde del terrorismo, nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'OSCE	1717
4.4.3	Partenariato euro-atlantico	1718
4.4.4	Armamento e non proliferazione	1719
4.5	Protezione delle rappresentanze diplomatiche e sicurezza aerea	1719
4.6	Programmi di protezione contro armi non convenzionali	1720
5	Allegato: Interventi parlamentari	1721
5.1	Consiglio degli Stati 01.3569 Mozione Merz	1721
5.2	Consiglio degli Stati 01.3576 Interpellanza Fünfschilling	1723